

**Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

Coordinación: Claudia Danani - [cdanani@arnet.com.ar](mailto:cdanani@arnet.com.ar)

Alejandra Beccaria - [abeccari@ungs.edu.ar](mailto:abeccari@ungs.edu.ar)

**Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo.**

**Malena Victoria Hopp.**

Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Becaria Conicet. Docente de la Carrera de Trabajo Social de la UBA.  
[malenahopp@yahoo.com.ar](mailto:malenahopp@yahoo.com.ar)

## INTRODUCCIÓN

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados marca el comienzo de un proceso de reestructuración de la política social que toma mayor fuerza en el 2003, acompañado por un discurso oficial que intenta diferenciarse de la política de gobiernos anteriores. Sus argumentos hacen referencia al modelo neoliberal y sus medidas de ajuste estructural, como causas de los problemas sociales; al mismo tiempo denuncian la focalización y el asistencialismo de las políticas destinadas a atenderlos. La propuesta más novedosa de este período fue la implementación, desde el Ministerio de Desarrollo Social, del Plan Nacional de Desarrollo Local “Manos a la obra”. A partir de este Plan la economía social comienza a tener un rol más relevante en tanto estrategia de “inclusión social”, a través de la promoción del desarrollo local y el auto empleo.

Por su parte, ese mismo año y en consonancia con la propuesta de retomar el trabajo como elemento de “inclusión social”, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS), explicita la búsqueda de “políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada”<sup>1</sup>. En ese marco, se propone el objetivo de eliminación/reconversión del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y comienza entonces a promoverse el pasaje de los destinatarios de dicho Plan hacia otros programas sociales asistenciales (el Plan Familias por la Inclusión Social<sup>2</sup>), o de

---

<sup>1</sup> <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/masymejor.asp>

<sup>2</sup> El Plan Familias es un Programa de transferencia de ingresos condicionado y su “objetivo fundamental es promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la

empleo (el Seguro de Capacitación y Empleo y al Plan de Promoción del Empleo que incluye - entre otras estrategias- diversos planes de autoempleo).

Considerando este cambio de orientación en las políticas y en la significación otorgada a los planes de empleo por las autoridades del Ministerio de Trabajo, el objetivo de esta ponencia es relevar, describir y comparar los programas de promoción de autoempleo, implementados a partir del año 2003 en el país, a fin de analizar las transformaciones en la definición del trabajo y en la forma en que es concebido el sujeto de la política social.

En cuanto a la metodología, realicé un estudio comparativo en base a documentos, principalmente analicé las normativas de los programas y consulté informes de gestión y evaluación.

La presentación de los resultados la organizaré del siguiente modo, primero analizaré algunas continuidades y rupturas de la estrategia económica post-convertibilidad, centrándome en las políticas hacia el mercado de trabajo. Luego describiré el proceso de reestructuración de las políticas sociales asistenciales y de empleo a partir del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1506/04 y el surgimiento y desarrollo de los programas de promoción de autoempleo. Finalmente analizaré los programas de autoempleo en perspectiva comparada y plantearé algunas reflexiones finales.

## PRECISIONES METODOLÓGICAS

Para realizar un estudio comparativo hay que determinar qué es lo que vamos a comparar y establecer si se trata de cosas comparables (Sartori, 1999). Además, es necesario plantear la relevancia de dicha comparación. Por ello, comenzaré por explicar por qué comparar planes de promoción de autoempleo y cuáles fueron las razones por las cuales escogí los programas. Luego explicitaré las variables utilizadas y algunos problemas que plantea esta comparación.

Desde el discurso oficial, los planes de promoción de autoempleo se proponen como una respuesta a la desocupación que no puede ser resuelta a partir de la política económica y desde la esfera de la producción<sup>3</sup>. Es decir que los sectores más vulnerables o los llamados “excluidos” del mercado de trabajo serán atendidos por la política social y programas de empleo, cuyo

---

salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Res. MDS 825/05).

<sup>3</sup> En el mensaje de elevación del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación, del proyecto de Ley de Presupuesto 2006 se explica que “es por medio del crecimiento económico y desde la esfera de la producción que se generará empleo y paralelamente se reducirá el desempleo. Pero para las personas que, aún con el crecimiento económico, continúan en el desempleo se hará uso de la obra pública para reabsorberlos, y para aquellos grupos que aún permanecen en la pobreza se hará uso de la política social” (Giosa Zuazúa, 2006: 18).

objetivo explícito es promover la reinserción laboral y garantizar ingresos. Si bien cada programa implementado por las distintas agencias estatales no representa directamente la política social, su análisis y comparación nos permite explorar su lógica y problematizar cuestiones naturalizadas o tomadas como “dadas”. La intención de esta comparación es observar por un lado, en el plano normativo (formal) las similitudes y diferencias de las estrategias de abordaje del problema del desempleo que proponen los programas objeto de análisis, la forma en que el trabajo es definido y cómo conciben al sujeto destinatario de las políticas de asistencia al desempleo. No desconocemos que lo establecido en la normativa y el diseño de los programas no es necesariamente –ni la mayoría de las veces- lo que sucede en la implementación, pero su análisis contribuye a comprender las disputas en torno a los sentidos de la política social. Además el análisis comparativo de estos planes puede mostrar las transformaciones en el rol del Estado como promotor de “nuevas” formas de trabajo. Asimismo, interesa explorar las diferencias entre los programas implementados por el MTEySS y el Plan “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, para esbozar alguna hipótesis respecto de las implicancias de esta separación.

Para realizar este estudio comparativo tomé cuatro programas<sup>4</sup>: 1) **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”**, implementado a partir del año 2004, debido a que es el único Plan de promoción de autoempleo que se ejecuta desde el Ministerio de Desarrollo Social, además, como veremos más adelante, los distintos programas de autoempleo que se desarrollan actualmente tienen su “origen” en el PMO. 2) **Programa Herramientas por Trabajo** (componente productivo del Programa de Transición de Jefes de Hogar, anteriormente llamado componente materiales - Tipología 6 del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o Insumos y Herramientas), iniciado a principios del 2004. Seleccioné este programa, porque se trata del primero de promoción de autoempleo ejecutado desde el MTEySS. El mismo tuvo distintos nombres, que marcaron diferentes momentos del objetivo de reconversión del PJJHD en “políticas activas de empleo”<sup>5</sup> (MTEySS). 3) **Programa de Inserción Laboral-autoempleo** (PIL-autoempleo), en ejecución desde diciembre de 2006. El PIL representa el componente de promoción de autoempleo del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo que desarrolla el

---

<sup>4</sup> Si bien existen diferencias entre el significado de los términos plan y programa, aquí lo utilizaré indistintamente.

<sup>5</sup> Si definimos las políticas de empleo como “una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo” (Lanari, 2004: 8), es necesario analizar los resultados alcanzados por estos programas para afirmar que se trata efectivamente de políticas de empleo, es decir que tienen incidencia real en el nivel o calidad del mismo.

MTEySS. 4) **Programa Trabajo Autogestionado**, destinado a una población particular, las empresas recuperadas<sup>6</sup>. Si bien también es un programa de apoyo al autoempleo, se refiere a esta forma de trabajo como autogestión. Por ello resulta interesante analizar las implicancias, similitudes y diferencias entre estas formas de nominación del trabajo.

Considero que estos cuatro programas son comparables, porque presentan similitudes respecto del problema que atienden (el desempleo), de la estrategia que proponen para abordarlo (la promoción del autoempleo) y de la población destinataria (desocupados). Sin embargo existen sutiles diferencias que intentaremos hacer visibles, ya que suponemos que tienen implicancias en la implementación de los programas, en los sentidos del trabajo que éstos construyen, en la forma en que se concibe el sujeto de la política social de empleo y los sentidos que adquiere esta forma de trabajo para los sujetos destinatarios.

Las variables que utilicé para realizar la comparación son: a) población destinataria, b) requisitos de acceso, c) objetivos del programa, d) cobertura, e) prestación que otorga el programa, f) tipo de contraprestación requerida, i) agencia de implementación.

Uno de los problemas que se presentó al momento de realizar esta comparación fue la dificultad de acceso a las fuentes de información. Si bien existen diversos informes de gestión y evaluación de los programas, no todos están disponibles para consultarlos y las normativas que crean y reglamentan los programas no son todas de fácil acceso. Una parte importante del trabajo -previo a la comparación- fue la reconstrucción del proceso de surgimiento ampliación y desarrollo de los programas de promoción de autoempleo, que permitió contextualizar los programas y comprender su lógica. La segunda dificultad tiene que ver con las fuentes a partir de las que realicé trabajo. Como mencioné antes se trata del aspecto formal, del “deber ser” de los programas, por ello no es posible analizar el funcionamiento efectivo de los mismos. Sin embargo, consideramos que es necesario explorar este plano normativo como un acercamiento que permite plantear algunas hipótesis respecto de la implementación de los programas y da

---

<sup>6</sup> Empresa recuperada refiere a “todas aquellas firmas, que habiendo detenido la producción y transitado una cesación de pagos con sus acreedores (ya sea porque se encontraba en concurso preventivo sin una resolución que garantice la continuidad de la empresa, o porque directamente se presentó en quiebra) fueron reabiertas, a partir de la iniciativa de los trabajadores para sostener la fuente de trabajo, reiniciando las actividades productivas con la intervención directa de los mismos en la administración” (Ruggieri, Martínez y Trinchero, 2005: 23). “El atributo de “recuperadas” que se le asigna a empresas y fábricas contiene un alto valor simbólico, de contenido heterogéneo. *Recuperar* significa volver a tener algo que se perdió” (Arancibia y Deux, 2007:2).

pistas para comprender la lógica de las políticas de asistencia al desempleo y las disputas en torno al sentido de la integración social y económica que estas políticas promueven.

## **LA SALIDA DE LA CONVERTIBILIDAD: ¿UNA NUEVA ESTRATEGIA SOCIO-ECONÓMICA?**

Argentina abandonó la regla de convertibilidad a comienzos del año 2002. El sostenimiento forzado de este tipo de régimen generó una fuerte crisis social, económica y política que estalló a fines del 2001. La respuesta a la crisis en el plano económico fue una maxi-devaluación que generó un aumento exponencial del desempleo y la pobreza. Hacia fines de 2002 comenzó una mejora en los niveles de empleo y del producto bruto, acompañada de una política hacia el mercado de empleo que se anunciaba como novedosa. En este punto analizaré las potencialidades y limitaciones, continuidades y rupturas de este ¿nuevo? modelo económico.

La estrategia de los Gobiernos Kirchner se autodenomina como un “nuevo modelo de desarrollo” que promueve el crecimiento económico con generación de empleo de calidad y redistribución de la riqueza que desde esta perspectiva, permitiría la reducción de la pobreza. Más allá del optimismo del discurso oficial, diversos estudios muestran las limitaciones en el mediano y largo plazo de las políticas implementadas. En este sentido Lindenboim (2008: 12) abre el debate en torno al actual proceso de crecimiento económico y pregunta en qué medida se debe a las políticas adoptadas por los Gobiernos (que se proclaman como alternativos a los lineamientos adoptados por el Consenso de Washington) o si por el contrario, la actual dinámica económica se encuentra condicionada por el nuevo escenario internacional. Salvia (*et. al*, 2008: 116) intentan responder a este interrogante partiendo de la tesis según la cual “un cambio de reglas macroeconómicas no es suficiente para alterar el renovado carácter heterogéneo, dual y combinado que presenta la dinámica de acumulación en la actual fase de la globalización”, y muestran que si bien las políticas que desarrolló la Argentina en el periodo post-convertibilidad fueron favorables y generaron un aumento del empleo -apoyado en una estrategia más industrialista y orientada tanto al mercado interno como externo- aún no se observan cambios cualitativos que modifiquen la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo. Esta afirmación se apoya en el análisis comparativo del empleo generado entre los años 1998 y 2006, según tipo de empleo, segmento (primario o de empleo estable, secundario o empleo precario, y sector marginal) y sector de actividad:

*“Al respecto, hemos mostrado que al comparar lo ocurrido en términos de la calidad del empleo en el momento de mayor crecimiento (2006), con respecto al momento inicial o final de*

*la etapa recesiva de la convertibilidad (1998-2001), se hace evidente que mientras que el sector primario mantuvo su participación relativa y el segmento secundario la disminuyó, los empleos de indigencia casi duplicaron su participación” (pp. 148).*

Asimismo, señalan que el análisis de las distintas formas de inserción laboral según sectores muestra la cristalización de un sector público de privilegio y un sector privado moderno, en un extremo, y un sector informal vinculado al segmento secundario y marginal de los empleos con remuneraciones más bajas en el otro<sup>7</sup>.

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

Además de los análisis respecto de las condiciones estructurales en las que se viene dando el crecimiento económico, quisiera señalar algunas de las medidas implementadas que tienen incidencias en el mercado de trabajo. A partir del año 2003, se retoma la herramienta de fijación de los montos del salario mínimo vital y móvil; y a través del Decreto 1095/04 se convoca al Consejo del Salario<sup>8</sup> (“un ámbito institucional permanente de diálogo, del que participan pluralmente los trabajadores y empleadores”, cuyo objetivo es “evaluar temas referidos a las relaciones laborales tales como la redistribución del ingreso, la asistencia a los desempleados, el

---

<sup>7</sup> Este dato coincide con lo recabado por la consultora del sociólogo Artemio López que en un informe del año 2006 explica que la brecha salarial entre empleados en blanco y en negro se encuentra en sus máximos históricos. “Afirma que la brecha no se ha achicado durante los últimos tres años, pese a las tasas record de crecimiento económico y a las subas del salario mínimo. Según el Indec, los trabajadores en negro perciben en promedio un sueldo de 440 pesos mensuales, equivalente al 37 por ciento del salario promedio en blanco” (Montenegro en Suplemento Cash, 2006).

<sup>8</sup> El Consejo del Salario, creado por Ley de Empleo N° 24.013/91, “es un organismo autónomo, con atribuciones legales asignadas por el Congreso Nacional en materia de redistribución del ingreso y la asistencia a los desempleados. Con facultades para vincular pautas de productividad y formación profesional”.

[http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp). (Consultado 16/4/2009).

compromiso con la generación de empleo genuino y decente y el combate al trabajo no registrado, entre otros”<sup>9</sup>) a discutir y determinar las modificaciones salariales. De esta manera, se promueve la acción de un organismo que se ocupa de la fijación del salario mínimo, a fin de preservar el poder de compra de los salarios. Asimismo, el Ministerio de Trabajo se propone fomentar la redistribución del ingreso, a través de la participación de los actores sociales, usando como herramienta la negociación colectiva, ya no sólo en la empresa sino también a niveles macro y de rama de actividad (Ley 25.877/04). Estas medidas muestran el retorno de las políticas de Estado como elemento válido de intervención en el mercado de trabajo. Sin embargo, se plantean algunas preguntas respecto de los resultados que alcanzan. Por un lado, se señala la limitación de las actualizaciones salariales, debido a la incidencia de los altos niveles de inflación, dado que los aumentos de ingresos no siempre alcanzan para cubrir la suba de precios, generando una disminución del salario real. Además es claro que estas mejoras salariales alcanzan solamente a los trabajadores registrados, profundizando las desigualdades históricas en nuestro país entre el empleo formal y trabajo informal<sup>10</sup>. Por otro lado, la fijación de un tope para la negociación colectiva funciona como herramienta de control de los salarios, limita este instrumento y la capacidad de los trabajadores para mejorar sus condiciones laborales (Giosa Zuazúa, 2006).

Por otra parte, en el marco de la estrategia de creación de empleo, se implementan políticas activas dirigidas a la realización de planes de obra pública o de infraestructura<sup>11</sup> y se promueve la generación de autoempleo a través de programas sociales para trabajadores desocupados.

En síntesis, podemos afirmar que es innegable que el escenario de crecimiento económico y del empleo muestra un contexto más favorable y una ruptura con el periodo anterior. También se observa el retorno de lo político y de la intervención del Estado como elemento válido de incidencia en las condiciones laborales y en la generación de empleo, a diferencia de la

---

<sup>9</sup> URL [http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp). Consultado el 16/4/2009

<sup>10</sup> Según el informe “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH” (elaborado por el Ministerio de Trabajo y el INDEC con apoyo del Banco Mundial) para el cuarto trimestre de 2005 el empleo no registrado alcanzaba el 45% de los 5,3 millones de trabajadores de dicho aglomerado.

<sup>11</sup> El objetivo del Plan de Obra Pública Local, en el marco del Plan de Promoción del Empleo es “mejorar las posibilidades de inserción laboral de trabajadores con problemas de empleo, mediante la realización de prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción, fomentando a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requieran infraestructura” [http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp) (Consultado 16/4/2009).

pretendida libertad de mercado y la consiguiente deslegitimación de la política que se difundió en la década de hegemonía neoliberal. Sin embargo, los estudios analizados muestran que las medidas económicas y hacia el mercado de empleo no alcanzan a producir un cambio cualitativo en la estructura socioeconómica, lo que pone en duda la sustentabilidad de este modelo en el largo plazo.

## **LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES ASISTENCIALES Y DE EMPLEO**

En el año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la Presidencia y de Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social, el Gobierno intenta diferenciarse y propone una revisión de las políticas sociales implementadas en la década anterior. Sus argumentos hacen referencia al modelo neoliberal y sus medidas de ajuste estructural, como causas de los problemas sociales. En oposición a este modelo, se propone una concepción de la política social, según la cual “la mejor política social es la creación de empleo”, que contribuye a fortalecer “una Argentina que ha vuelto a instalar al trabajo como fuente de derechos de inclusión social para todos” (Tomada, 2006)<sup>12</sup>. A pesar de este discurso optimista que intenta definirse como “nuevo modelo de desarrollo”, como explicamos anteriormente, aún existen grupos de desempleados o de empleados en el sector marginal que deben ser atendidos por las políticas sociales asistenciales y sociales de empleo. Por ello, en el año 2004 a partir de la sanción del [decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1506/04](#) se produce una división de la cartera de destinatarios del Ministerio de Desarrollo Social y de Trabajo que regula la reformulación de los programas de transferencia de ingresos, marcando una clara distinción entre la política social y la de empleo. El decreto diferencia los destinatarios de la política social de los de la política laboral. Con el objetivo explícito de “agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza” (MDS)<sup>13</sup>, comienzan a implementarse programas “para dos realidades diferentes: las personas que tienen menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo”<sup>14</sup>. A partir de estas premisas, el

---

<sup>12</sup> Discurso pronunciado por Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de Febrero de 2006.

<sup>13</sup> URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>

<sup>14</sup> Ibid.



Estado clasifica a los destinatarios de la política social según criterios de “empleabilidad”. De esta forma, quedan bajo la órbita del Ministerio de Trabajo las personas que dado el crecimiento económico y la actual situación del mercado laboral, podrían llegar a conseguir un empleo<sup>15</sup>. En cambio, las personas devenidas “inempleables”, según criterios basados en el tipo de capacidades que demanda el mercado serán “beneficiarios” de las políticas sociales focalizadas en los grupos más vulnerables<sup>16</sup>.

En este marco se plantea el objetivo de reconversión del PJJHD, promoviendo el pasaje de sus destinatarios hacia otros programas sociales, de empleo -para los “empleables”- y asistenciales -para los vulnerables o que no cumplen con los requisitos de empleabilidad<sup>17</sup>-. Así estas personas luego de ser evaluadas, podrán “optar” por el pasaje del PJJHD al Plan Nacional Familias<sup>18</sup>, realizar un emprendimiento en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, (ambos del Ministerio de Desarrollo Social), pasar al Seguro de Capacitación y Empleo o a programas de promoción de autoempleo en el marco del Plan de Promoción del Empleo (en la órbita del MTEySS).

Luego de haber descrito la forma en que se reorganizará la política destinada a atender a la población con problemas de empleo o en situación de vulnerabilidad social surgen algunas preguntas: ¿Existe una relación/articulación entre los programas del MTEySS y los de Desarrollo

---

<sup>15</sup> Claro que no se explicita qué tipo de empleo serán capaces de encontrar estas personas que han sido clasificadas como empleables, aunque puedan encontrarse en similares condiciones que los “inempleables”.

<sup>16</sup> “[...] se fija un plazo de 180 días contados a partir del 01/01/2005 para que los ministerios de trabajo, empleo y seguridad social y de desarrollo social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del programa mencionado de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuaran percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedaran incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el ministerio de desarrollo social” (Sumario del Decreto 1506/04).

<sup>17</sup> Al mismo tiempo que se va dando “de baja” a los destinatarios que hubieran conseguido un empleo formal, o dejaran de cumplir con los requisitos de acceso. Según los datos del MTEySS la cantidad de “beneficiarios” del PJJHD pasó de casi dos millones de personas en el año 2002 a menos de 600.000 en el 2008, es decir que se produjo una reducción de 1,4 millones (69,5%) de destinatarios.

<sup>18</sup> El Plan Familias es un Programa de transferencia de ingresos, cuyas destinatarias son principalmente mujeres con hijos, que no cumplirían los requisitos de “empleabilidad” (el 91,6% de los receptores de este Plan son mujeres). Desde una perspectiva de género, este dato da cuenta de la forma en que la política social construye roles diferenciados para mujeres y varones, reforzando las desigualdades.

Social? ¿Cuáles son las diferencias entre estos programas y qué implicancias tiene que sean ejecutados por distintas agencias?

### **SOBRE EL SURGIMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE AUTOEMPLEO: EL PLAN “MANOS A LA OBRA”**

A partir de la implementación del PMO el autoempleo cobra una importancia significativa en el abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza. Este Plan plantea una ruptura en la estrategia de abordaje del desempleo, su marco conceptual y el enfoque metodológico se presentan como novedosos, además de haber alcanzado un amplio alcance<sup>19</sup>.

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

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

Podemos observar que los ejes de este Plan son la promoción del desarrollo local, y la “inclusión social” a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Las formas de trabajo que promueve son emprendimientos individuales, asociativos o familiares, que permitan el fortalecimiento del capital social y la inclusión social y económica (Res. 192/06). Se explicita la preocupación por promover un desarrollo social con inclusión que pone en el centro la cuestión del trabajo. Desde el discurso oficial se plantea un enfoque que intenta “transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva” (Lineamientos de políticas sociales, 2006), a través del otorgamiento de créditos o subsidios para la producción en emprendimientos asociativos. Daniel Arroyo (2004), el principal creador e impulsor del Plan, define el desarrollo

---

<sup>19</sup> El Ministerio de Desarrollo Social invirtió en este Programa 110 millones de pesos en el año 2005 (un 4% de su presupuesto) (Hintze, 2007), 131.568.973 de pesos en el 2006 (Informe de ejecución Presupuestaria MDS, 2006) y 129.386.294 de pesos en el 2007 (Informe de ejecución Presupuestaria MDS, 2007). Para el 2008 se destinarán 142 millones (La Nación 24-8-2008).

local, como el desarrollo “desde abajo”, desde el territorio, contemplando las particularidades locales. Plantea que para promoverlo es necesario definir con claridad qué actores participan y quiénes son los actores de la localidad, y en función de eso definir líneas muy rápidas de trabajo a corto plazo, centrándose en el eje productivo, el eje del empleo y las condiciones estratégicas; partiendo de las fortalezas y oportunidades de un territorio determinado, a nivel de los recursos naturales, económicos, sociales y políticos, tendiendo a mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con nivel crecientes de equidad (Arroyo, s/d). Este enfoque pone el acento en las acciones concretas más que en la construcción de una teoría que sustente esta forma de intervención para la construcción de una estrategia socioeconómica alternativa de mediano o largo plazo.

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

El mismo está compuesto por tres componentes: apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios, fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es fortalecer espacios de concertación local, tales como Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, espacios de intercambio de la economía social; y asistencia técnica y capacitación.

La estrategia de intervención busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios y “el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad<sup>20</sup>” (Res. MDS N° 1.375/04). Por ello desde el lanzamiento del Plan se han implementado distintas medidas de apoyo a la Economía Social, tales como la implementación del área de “Compre Social” en el año 2003, cuyo objetivo es diseñar acciones de promoción y comercialización de emprendimientos de efectores de la economía social; la creación a través del Decreto 189/04 del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>21</sup> y del Monotributo

---

<sup>20</sup> Es interesante señalar que la idea de equidad aparece fuertemente en el discurso de los 90 para fundamentar la focalización de la política social.

<sup>21</sup> “El Efector Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social.

Social (Ley 25.865/04). El Monotributo Social permite a los emprendedores facturar legalmente, pero no alcanza a garantizar las protecciones sociales y de salud necesarias, ni se adapta a las características asociativas de muchos de los emprendimientos, ya que el se trata de una figura tributaria individual y no colectiva como la gestión de estos emprendimientos. Asimismo se puso en marcha una línea de financiamiento de Proyectos Integrales (Res. N° 192/06) que está destinada a “La promoción de la participación de distintos actores locales procura el consenso en la formulación, diseño y ejecución de proyectos integrales de desarrollo territorial socio productivos”; y en el año 2008, a partir de la sanción de la Ley de Microcrédito, el Programa Nacional de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”.

La implementación del PMO es descentralizada. En el artículo 6° de la mencionada Resolución se explicita que “el Plan se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio” (Res.1375/04).

### **AMPLIACIÓN Y DESARROLLO DEL AUTOEMPLEO**

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

Así el PMO se fue ampliando y desdoblado en distintos programas de promoción de autoempleo que fueron implementados conjuntamente con el MTEySS, hasta la autonomización de una línea de autoempleo que actualmente lleva adelante exclusivamente el Ministerio de Trabajo.

De los Programas que fueron de implementación conjunta, los que se encuentran actualmente en ejecución son el “Programa Herramientas por Trabajo” y el “Programa de Inserción Laboral (línea autoempleo)”. Ambos tienen como objetivo financiar emprendimientos productivos de “beneficiarios” del PJJHD y del Seguro de Capacitación y Empleo, respectivamente. Estos

---

El Registro fue creado para facilitar al Efector Social el desarrollo de su actividad económica y el incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes” <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>. (Consultada 15/5/2009).

programas surgieron en el año 2004 con otro nombre -“el Componente Materiales - Tipología 6 para destinatarios del PJJHD, denominado también "Herramientas por Trabajo”-, dependientes formalmente del PMO, pero ejecutados por el Ministerio de Trabajo<sup>22</sup>. Este programa tuvo un primer financiamiento del Banco Mundial en el 2004, pero debido a la conflictiva relación entre el Presidente Néstor Kirchner y el Fondo Monetario Internacional<sup>23</sup> estuvieron 10 meses sin recursos<sup>24</sup>. Entre fines del año 2005 y principios de 2006 recibió un segundo financiamiento y pasó a depender directamente del MTEySS, al igual que el PIL-autoempleo que fue creado en el 2006.

Por otra parte, el MTEySS impulsa el Programa de Trabajo Autogestionado que surgió en el año 2004 (Res. 203/04), en el marco del programa nacional de promoción y asistencia al trabajo autogestionado y la microempresa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente, todos los programas de autoempleo mencionados se desarrollan en el marco del Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo<sup>25</sup>.

La descripción del desarrollo del autoempleo plantea algunas preguntas: ¿Qué implicancias tiene el pasaje de los programas desde el Ministerio de Desarrollo Social al de Trabajo? ¿Puede ser una búsqueda de institucionalización del autoempleo como política de empleo? ¿Cuáles son las potencialidades y obstáculos del autoempleo como estrategia para afrontar la desocupación?

## **POLÍTICAS DE AUTOEMPLEO DEL MTEySS**

### **Programa Herramientas por Trabajo**

---

<sup>22</sup> La incorporación de una nueva tipología al Componente Materiales y las funciones que desarrolla cada Ministerio, se encuentran previstas en el Convenio Marco de fecha 4 de enero de 2004 (Convenio MTEySS Nro. 01 y Convenio MDS Nro. 032). El antecedente de esta línea de trabajo conjunta fue el Componente de Ayuda Económica no Reembolsable – Componente Materiales creado por Resolución Nro. 173/03 del Ministerio de Trabajo, en el marco del PJJHD, que “se constituyó en un mecanismo de aporte económico para la ejecución de proyectos de infraestructura comunitaria que se agrupan bajo un total de cinco tipologías y se ejecutaba en localidades de entre quinientos y cien mil habitantes” (SIEMPRO, 2005: 2).

<sup>23</sup> Para un análisis de estos conflictos ver Grassi, 2008.

<sup>24</sup> Entrevista realizada a funcionaria del MTEySS el 19/11/2008.

<sup>25</sup> El objetivo del Plan Integral para la Promoción del Empleo es “contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el ministerio y otros órganos del estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados” e incluye diversos programas de promoción de empleo en el sector público, privado y de autoempleo.

Como mencionamos anteriormente, Herramientas por Trabajo se puso en marcha en el año 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo y depende de la Secretaría de Empleo, de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del MTEySS. El Programa está dirigido a “Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar” y el propósito del mismo es “Promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo o individual”. Para ello se otorga financiamiento a trabajadores asociados para la compra de herramientas y materiales de trabajo. Asimismo se brinda asistencia técnica a los integrantes de proyectos productivos, a fin de mejorar su capacidad productiva, la gestión y comercialización. Este programa no exige ningún tipo de contraprestación, pero plantea el requisito de la asociatividad de los trabajadores que participen del proyecto productivo, que deberá ser evaluado y aprobado por el MTEySS. Los montos financiados son hasta \$ 19.000 si el proyecto cuenta con tres integrantes desocupados (2 del PJJHD); hasta \$ 13.000, si cuenta con dos integrantes desocupados y hasta \$5000 si solo tiene un integrante del PJJHD.

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

También en el marco del Plan de Promoción del Empleo, el PIL-autoempleo comenzó a implementarse en el año 2006, destinado a Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo. Su propósito es facilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados, a través de la realización de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Se trata de que el trabajador que quiera desarrollar un oficio o concretar un proyecto de autoempleo pueda recibir “anticipadamente y en un solo pago el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo”. El requisito para el financiamiento es la presentación y aprobación por parte del MTEySS de un proyecto de autoempleo. Al igual que Herramientas por Trabajo brinda asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo de proyectos productivos y cuenta además con tutorías durante el desarrollo del proyecto. A diferencia de Herramientas por Trabajo, el proyecto debe ser presentado ante la Gerencia de Empleo-Oficina de Empleo Municipal de la localidad.

### **Programa de Trabajo Autogestionado**

El Programa Trabajo Autogestionado se puso en marcha a fin del año 2003, en el marco del Proyecto ARG/02/003 del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el 2004, en el marco del Plan de Promoción del Empleo fue reforzado y ratificado como una línea de intervención del MTEySS. Su propósito es “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores” (Res.194/04). La fundamentación del programa alude a “la crisis socioeconómica sufrida en años anteriores” como originaria del “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (ibid.). A fin de promover la sustentabilidad y el desarrollo de estas experiencias, el Programa impulsa estrategias y acciones de apoyo técnico, económico y financiero. Incluye diferentes líneas de acción que se expresan en:

A) el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo), implementado a partir del año 2006<sup>26</sup>, cuyo objetivo es “contribuir a mejorar la competitividad y sustentabilidad de las Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores y apoyar la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles”. La prestación otorgada consiste en la co-financiación de “asistencia técnica y capacitación, en temas jurídicos, organizativos, productivos, administrativos, financieros y comerciales, fortaleciendo sus condiciones como sujetos elegibles para el crédito; y, de esta forma, facilitando el acceso al financiamiento orientado al incremento del capital de trabajo, reparación y/o adquisición de equipamiento y reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones”.

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

El Programa no requiere ningún tipo de contraprestación, aunque si prevé la co-financiación de la capacitación y asistencia técnica y tiene como requisito el carácter asociativo en el modelo de organización de los proyectos, definido como un modelo “que tienda a combinar la autonomía en

---

<sup>26</sup> El Programa fue aprobado mediante Carta Convenio MTEySS N° 24 entre el Ministerio y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) correspondiente a la ATN/ME-9355-AR, suscripta el 12 de abril de 2006.

la gestión con la propiedad social de los bienes/medios de producción; la orientación hacia la consecución de prácticas compatibles con el concepto de “trabajo de calidad”, favoreciendo el trabajo productivo, la protección social y la equidad; el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad” (Ibid.).

## **EL AUTOEMPLEO EN PERSPECTIVA COMPARADA**

La estrategia de promoción del autoempleo como política social responde al desarrollo de propuestas alternativas de desarrollo socioproductivo (Clemente, 2005, Abramovich, 2008), en sus diferentes denominaciones: economía social, economía solidaria (Razeto, 2002), economía del trabajo (Coraggio, 1999, 2003), entre otras. Esta “creciente preocupación desde distintos sectores se da en conjunción con la proliferación de nuevas experiencias que proponen soluciones parciales e improvisadas –pero originales– a los problemas” (Abramovich, 2008: 225). A pesar de estos desarrollos y preocupaciones, la promoción del autoempleo se inscribe en la política pública como una estrategia paliativa para atender a las personas que no pueden insertarse en el mercado de trabajo o se encuentran en situación de pobreza.

Las políticas sociales contienen implícita o explícitamente una definición de las necesidades sociales y de los sujetos destinatarios de dicha política. En el caso que estamos analizando proponen también una definición del trabajo, de lo que es considerado como tal y de las actividades o tareas que se excluyen de dicha definición. Asimismo, estas políticas promueven formas de integración social y económica de sus destinatarios. El problema de la integración social no puede ser pensado sin hacer referencia al trabajo, dado que éste se constituyó en un elemento central en las sociedades capitalistas modernas, tanto como forma fundamental de garantizar la subsistencia, como en tanto elemento de reconocimiento social (Castel, 1997, 2004). Entendemos el problema de la integración social, como un problema “de producción y reproducción social (es decir, de relaciones sociales complejas y multidimensionales) y no apenas, de grupos de personas. Las políticas sociales parten implícita o explícitamente de una definición del sentido de dicha integración. Lo que está en juego, entonces, en las definiciones que proponen las políticas sociales “es la disputa por la igualdad y por la prevalencia de este principio como orientación de las políticas; y, por lo tanto, el modo de constitución política de la cuestión social”. (Grassi, 2006). En este punto intentaré mostrar, comparar y explicar las distintas definiciones que plantean los programas comparados.

Si analizamos los objetivos de los distintos programas, podemos observar que si bien todos intentan facilitar la inserción laboral de sus destinatarios, el único que plantea como propósito



explícito promover la integración social de los sujetos a través de la generación de empleo es el PMO (Res. 1375/04). Los destinatarios de este Plan son personas o grupos definidos como personas en “situación de vulnerabilidad”, “situación de pobreza” o “de bajos recursos”. Esta diferencia en la enunciación de los objetivos, supone la definición de los destinatarios de la política social como “excluidos” del mercado de trabajo y del sistema social, por ello resulta necesario promover su “inclusión” y es el autoempleo la vía escogida para ello. En contraposición, los planes del MTEySS tienen como objetivo promover la inserción laboral o resguardar el empleo y están destinados a “trabajadores desocupados” (PIL y Herramientas por Trabajo) o a “unidades productivas autogestionadas” (Programa Trabajo Autogestionado). Esta diferencia se relaciona con la división de la cartera de clientes del MDS y el de Trabajo a partir de la evaluación de las condiciones de empleabilidad de los sujetos que refuerza la idea de que las políticas definidas como políticas sociales -por estar implementadas desde el MDS- deben ser focalizadas y destinadas a combatir exclusivamente la pobreza y la “exclusión”, a diferencia de la política laboral cuyo propósito sería la generación de empleo y la intervención en las condiciones laborales.

El Programa de Trabajo Autogestionado presenta una particularidad, los destinatarios no son definidos como personas o grupos en situación de vulnerabilidad, ni como desocupados, sino que se trata de “unidades productivas en funcionamiento o por reactivar gestionadas por trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral” (Res. 194/04). Si bien aparece la idea de asistencia a “los vulnerables” –igual que en los otros programas analizados- concretamente éste se destina a “Empresas/Fábricas recuperadas por los trabajadores, independientemente de la figura jurídica que adopten [...]”. El Programa se fundamenta haciendo alusión a la crisis socioeconómica que tuvo como consecuencia el “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (Ibid.). La existencia de un programa destinado específicamente a estas unidades productivas puede tener que ver con la existencia de un actor social y político que representa y lucha por conseguir el apoyo estatal para este tipo de experiencias<sup>27</sup>. En este sentido se puede observar

---

<sup>27</sup> Con esto no quiero decir que existe un único movimiento que representa a las empresas recuperadas, sino que se fueron conformando diversos agrupamientos que nuclean este tipo de experiencias, además de otras cooperativas autogestionadas (algunos de ellos son el Movimiento Nacional de Empresas recuperadas (MNER), la Federación de Cooperativas de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (FECOOTRA), creada en 1988, la Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo y Empresas Reconvertidas, disuelta en el 2004, la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionado, entre otras) que luchan por dar visibilidad a estas formas de trabajo y construir un marco legal, regulatorio y de apoyo que reconozca estas experiencias colectivas (Hopp y Corte O’Dezaille, 2008).

también el reconocimiento y la imposición de una definición de trabajo diferente a las de los otros programas del MTEySS definidos como autoempleo. ¿Cuál es la diferencia entonces entre autogestión y autoempleo? ¿Existen diferencias en las prácticas de los trabajadores autogestionados y autoempleados? ¿Cuál es la diferencia entre los emprendimientos de trabajadores desocupados y los realizados por personas en situación de vulnerabilidad o de bajos recursos? A partir del análisis y comparación de las normativas podemos suponer que en el caso de los Programas Herramientas por Trabajo y PIL el tipo de trabajo que se intentaría generar se acerca más a la idea de un trabajador autónomo, o cuentapropista por ello se lo denomina autoempleo y los requisitos de acceso enfatizan más la cuestión de la “aprobación de la viabilidad del proyecto” que el carácter asociativo del mismo. En cambio en el Programa Trabajo Autogestionado se ve plasmada una definición de una forma de organización laboral que promueve iniciativas gestionadas de manera independiente con la propiedad social de los medios de producción. Los procesos de recuperación de empresas tuvieron importancia simbólica al poner de relieve la centralidad del trabajo en una sociedad con altos índices de desempleo y se constituyeron en una nueva expresión social de prácticas colectivas que pueden entenderse como formas de respuesta a la crisis y como propuestas exploratorias de modalidades de gestión alternativas (Rebón, 2004). Es este sentido del trabajo (y la lucha por imponerlo) el que puede entreverse en la normativa de este programa, además de la explicitación de un destinatario colectivo, la “unidad productiva autogestionada”.

Por su parte, el PMO no plantea requisitos estrictos respecto del tipo de emprendimiento que apoya, ya que pueden ser tanto individuales como asociativos. Sin embargo aclara que el principal factor productivo debe ser el trabajo, organizado de manera autogestiva y solidaria (Res. 192/06). Aquí podemos observar que se retoma la propuesta de la economía social, entendida como una economía solidaria, portadora de valores altruistas, desinteresados y basados en la reciprocidad. También aparece la idea de autogestión relacionada con este universo discursivo. Se busca promover la Economía Social y “fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local” (Res. MDS N° 1.375/04). El trabajo se define como diferente al trabajo demandado en el mercado, ya que apunta a “la revalorización de los saberes y los recursos existentes en cada región o localidad del país”. Aquí aparece la idea de desarrollo local, -no presente en el resto de los programas-, como una vía de desarrollo económico socialmente sustentable capaz de promover la integración social de los destinatarios. En el caso del PIL se observa también la

búsqueda de la articulación con otros actores, en este caso los Municipios, a través de la presentación de proyectos ante las Oficinas de Empleo de las localidades.

Más allá de las diferencias analizadas, los diseños de todos estos programas reconocen y recuperan la centralidad del trabajo en tanto elemento de integración y de reconocimiento social. Las diversas definiciones de trabajo -explícitas o implícitas en los programas-, suponen también distintos tipos de sujetos. En los casos del Programa Herramientas por Trabajo y PIL se puede inferir que suponen un sujeto que pueda a través de la capacitación y asistencia técnica convertirse en microempresario, gestionar su propio emprendimiento, competir y comercializar su producción, a través de la participación en el mercado. En el caso del PMO puede observarse el énfasis en lo local y la solidaridad que muestran una cierta idealización de la pobreza que da por supuesto que los destinatarios de la política social y los emprendimientos que emergen de este Plan estarán dispuestos a asociarse con otros y así fortalecer procesos de desarrollo local, ignorando la fragmentación social y las desiguales condiciones y recursos que presenta cada localidad para afrontar los procesos de desarrollo. El diseño del PMO también supone condiciones igualitarias de participación en los espacios de articulación multi-actoral, como por ejemplo los consejos consultivos, creados para construir los planes integrales de desarrollo. Consideramos que ni la propensión “natural” a la asociatividad, ni las condiciones de igualdad en la participación se dan efectivamente, ya que los distintos actores, según su experiencia, capacidades, recursos, y grado de organización, tendrán posibilidades diferenciales para participar e imponer sus propuestas en estos espacios. La igualación de las relaciones y la posibilidad que todos los actores puedan “tomar parte” en la participación, entendida como la capacidad de incidir en la toma de decisiones (Robirosa, 1990) es una condición a construir y no un punto de partida que pueda tomarse como dado.

Si bien la propuesta de promoción del autoempleo desde los distintos programas puede pensarse como un intento de superar el asistencialismo a través de la promoción de emprendimientos socioproductivos, contemplando a los individuos como activos protagonistas en la consecución de su bienestar<sup>28</sup>, no se observa en esta estrategia una problematización y abordaje de los problemas estructurales que determinan las situaciones de pobreza o desempleo en las que se encuentran los sujetos, centrandose en ellos y en sus capacidades la responsabilidad de que sus emprendimientos sean viables y sustentables en el tiempo. En este sentido, a pesar de un discurso oficial que intenta distinguirse de las políticas de los 90, en la concepción de la política social de

---

<sup>28</sup> Este enfoque se apoya en la idea de igualdad de capacidades propuesto por Sen. Para un análisis de este enfoque: Ver Cejudo Córdoba, 2008.

asistencia al desempleo continúa predominando un enfoque que la ubica en el lugar restringido del combate a la pobreza y la define por la agencia que la implementa (Ministerio de Desarrollo Social). Esto se puede observar claramente en la división realizada en el 2004 entre política laboral para “empleables” y política social para “inempleables”. Así la focalización del PMO en personas o grupos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad da cuenta de esta función restringida al “alivio” de la pobreza, con la incorporación de componentes participativos que son considerados per se como superadores del asistencialismo.

Por último respecto de las prestaciones que otorgan los programas, en todos los casos son similares, se trata de asistencia técnica, capacitación y financiamiento. Solamente el Programa de Trabajo Autogestionado contempla un diagnóstico de la situación de las empresas recuperadas o cooperativas que atiende<sup>29</sup>. Respecto de este punto, podemos decir que resulta necesario contemplar las particularidades de los emprendimientos, a fin de optimizar el uso de los recursos para atender a las necesidades de los emprendimientos. En este sentido Abramovich y Vazquez (2005) a partir de un estudio de emprendimientos del PMO plantean que no todos ellos necesitan capacitación, ni financiamiento, sino que según las características del emprendimiento y el momento de desarrollo en el que se encuentren serán distintas sus necesidades/demandas.

La comparación realizada muestra la diversificación de programas de autoempleo focalizados en poblaciones específicas –aunque podríamos suponer que a grandes rasgos estas poblaciones podrían compartir muchas características respecto de su situación socioeconómica, laboral y sus condiciones de vida-. De aquí surge la pregunta acerca del modo en que se relacionan y articulan los distintos programas ¿Por qué si el PMO financia el trabajo autogestionado, existe un programa diferente de Trabajo Autogestionado? ¿Las empresas recuperadas no forman parte del universo de la economía social al que alude el PMO? ¿El autoempleo no podría ser parte de una estrategia de desarrollo local?

## **REFLEXIONES FINALES**

El relevamiento, la descripción y comparación de los programas de promoción de autoempleo implementados a partir del año 2003 en la Argentina, permitió observar las formas en que el trabajo es definido y el tipo de sujeto que estas políticas suponen y a la vez contribuyen a construir. Asimismo nos da pistas para pensar algunas cuestiones en torno a las transformaciones de la política de asistencia al desempleo que se viene implementando. Como dijimos anteriormente, no existe todavía una clara interpretación del sentido de las transformaciones en

---

<sup>29</sup> El PIL brinda también tutorías, pero no se especifica claramente en qué consisten ni cuántas están previstas.

la estrategia política y económica luego de la caída del régimen de convertibilidad y la crisis de hegemonía neoliberal en el país. Diversos estudios afirman que existe un contexto de disminución del desempleo y alto crecimiento económico (al menos hasta el año 2006), aunque ponen en duda la sostenibilidad de este modelo en el largo plazo. Respecto del lugar que ocupan las políticas de promoción de autoempleo en esta estrategia, observamos que están focalizadas en sujetos o grupos que no pueden incorporarse al mercado laboral, a pesar del crecimiento económico. En el caso del PMO, está dirigido directamente a grupos en situación de vulnerabilidad social y pobreza. Si pensamos en la posibilidad de construir una estrategia alternativa de desarrollo socioproductivo resulta relevante problematizar los criterios que son utilizados para seleccionar a los destinatarios de estas políticas y pensar si la condición de trabajador desocupado o de pobreza son criterios válidos o útiles. Asimismo surge la cuestión de la viabilidad o sustentabilidad de los proyectos, ¿cómo se define dicha sustentabilidad? ¿En qué contexto y qué condiciones deben darse para alcanzarla?

Más allá de las diferencias, todos los programas de promoción de autoempleo parten de pensar el trabajo como articulador del mundo de la vida y como elemento de reconocimiento social. Sin embargo, no se plantea seriamente -al menos desde la normativa, acciones y leyes de apoyo que hasta el momento se impulsaron- la cuestión de garantizar un sistema de seguridad social para estas formas de trabajo y el problema de la calidad de empleo que estos planes promueven.

El análisis del surgimiento y desarrollo de los planes de autoempleo mostró como a partir de la implementación del PMO (que se podría interpretar como la puesta en marcha de una nueva estrategia de abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza, cuyo eje fuera el trabajo y no la transferencia de ingresos), la promoción del autoempleo se fue ampliando, pero también fragmentando en distintos programas con objetivos similares, pero dirigidos a poblaciones específicas (“beneficiarios” del PJJHD, del Seguro de Capacitación, Cooperativas o sujetos vulnerables), definidas fundamentalmente por la condición de haber sido destinatarios de una política social anteriormente y no por sus capacidades, disposiciones o recursos para autogestionar un emprendimiento laboral<sup>30</sup>. Para analizar las consecuencias de esta diversificación de los planes es necesario conocer si existe y en ese caso cómo es la articulación entre los programas de los distintos Ministerios. Aquí surge la pregunta acerca de si se trata de una estrategia de ampliación e institucionalización del autoempleo como política de empleo o si

---

<sup>30</sup> El Decreto 1506/04 que regula el pasaje de “beneficiarios” del PJJHD a otros programas muestra un círculo de asistencia que supone el intercambio de sujetos de un programa a otro. Queda por ver cuál es la incidencia de este pasaje en las condiciones de vida de las personas.

por el contrario la existencia de diferentes planes genera una fragmentación del sector de la Economía Social.

Este trabajo comparativo fue un primer acercamiento a la problemática del autoempleo, a partir del análisis de lo que los planes deben ser. Por ello quedan abiertas preguntas respecto de la implementación y los efectos que estas políticas tienen, ¿qué formas de trabajo y qué calidad de empleo emergen de estos programas<sup>31</sup>? ¿Cuál es el sentido de la integración social y económica que promueven? ¿Qué sentidos adquieren estas formas de trabajo para los sujetos y las organizaciones que en ellos participan? La estrategia de abordaje que proponen, ¿es un intento de resolver el problema del desempleo a través de la creación de trabajo, o por el contrario se reproduce el sentido que expresaron los planes con contraprestación laboral en donde el trabajo y el empleo se concibieron como asistencia? ¿Continúan siendo estos programas “portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales” (Danani y Lindenboim, 2003: 262) o tienen potencialidades para modificar esas condiciones?

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

## BIBLIOGRAFÍA

-ARANCIBIA, I. y DEUX, M. “Los recursos económicos y la sostenibilidad de las empresas recuperadas”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional *La Economía de los Trabajadores, Autogestión y Distribución de la Riqueza*, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, y el Instituto de Estudios y Formación del IEF y FETERA de la CTA, Buenos Aires, 19 de julio de 2007.

-ABRAMOVICH, A. “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades”, en publicación: *La economía política de la pobreza*. Cimidamore, Alberto, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

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

-ABRAMOVICH, A Y VAZQUEZ, G. “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos”, en: *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, IIED-América Latina, 2005.

---

<sup>31</sup> De allí surge también la pregunta acerca de sus efectos en los niveles de empleo y si se estos programas pueden ser clasificados efectivamente como políticas activas de empleo, tal como se explicita en el discurso oficial.

- ARROYO, D. “El rol de los consejos consultivos en el marco del Desarrollo Local”. En: González Bombal, Inés (Comp.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, Buenos Aires. CENOC. 2004.
- ARROYO, D. *La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia*. [http://www.accioncatolica.org.ar/asambleonline/a\\_sociales.arroyo.html#arriba](http://www.accioncatolica.org.ar/asambleonline/a_sociales.arroyo.html#arriba) s/d.
- BARBEITO, GOLDBER, LO VUOLO, ZUAZÚA Y RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, *Lineamientos para el debate de una estrategia de política económica y social para la Argentina*, Documento Nr. 59, Buenos Aires, CIEPP, 2007.
- CASTEL, R. *Trabajo y Utilidad en el mundo*”. Topía Editorial, Buenos Aires, 2004.
- CASTEL, R. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires, 1997.
- CEJUDO CÓRDOBA, R. “Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, en: *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, No. 47, 2007. <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/50/50>
- CLEMENTE, A. “Pobreza y Políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en tiempos de crisis”, en *Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local*. Ministerio de Desarrollo Social- Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIEDAL. 2005.
- CORAGGIO, J. “Una Política Social en busca de paradigmas”, en: *Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires, UNGS- Miño y Dávila, 1999.
- CORAGGIO, J. "Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social". En Danani, C. (comp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS – Osde –Altamira, 2003.
- DANANI, C. Y LINDENBOIM, J. “Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? En: Lindenboim, J. y Claudia Danani (coordinadores) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.
- GIOSA Zuazúa, N. *La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*, Serie Análisis de Coyuntura N° 12 –Ciepp, 2006. [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)
- GRASSI, E. “Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad”. Ponencia presentada en el *Tercer Congreso Argentino de Política Social*, Buenos Aires, 2006.

- GRASSI, E. “Argentina. La Reforma neoliberal y la ¿“contra reforma”? Transformaciones estructurales y una larga transición”, Ponencia presentada en el *Seminario Internacional “Dilemas latinoamericanos actuales de cara al desarrollo y la democracia”* CATEDRA ALAIN TOURAINE - ITESO, Guadalajara, 2008.
- HINTZE, S. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio, 2007.
- HOPP, M. Y CORTE O` DEZAILLE, B. *La Construcción de Identidades Laborales en el Proceso de Recuperación de Empresas: El Caso de la Cooperativa La Nueva Esperanza*, Trabajo de Investigación Final. Carrera de Trabajo Social. UBA. 2008.
- LANARI, M. “Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003 Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina”. En *Seminario internacional Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea*. Buenos Aires, MTEySS/CEIL-PIETTE-CONICET, 2004
- LAVOPA, A. “Capítulo 4. Crecimiento Económico y desarrollo en el marco de estructuras heterogéneas. El caso argentino durante el periodo 1991-2006”, en Lindenboim (compilador) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2008.
- LINDENBOIM, J. “Presentación”, en Lindenboim, J. (compilador) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2008.
- PAUTASSI, L. *¡Cuánto Trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.
- RUGGIERI, A., MARTÍNEZ, C., TRINCHERO, H. *Las empresas recuperadas en la Argentina: Informe del segundo relevamiento del Programa Facultad Abierta*. Facultad de Filosofía y Letras. SEUBE, UBA, Buenos Aires, 2005.
- SALVIA, A. COMAS, GUTIÉRREZ AGEITOS, QUARTULLI, STEFANI, “Capítulo 3. Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en Lindenboim, J. (compilador) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2008.
- SARTORI, G. “Comparación y Método Comparativo”. En: Sartori G y Morlino, L. (comp.) *La comparación en Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999.



## FUENTES SECUNDARIAS

**-CONVENIO MTEYSS N°. 01**

**-CONVENIO MDS NR. 032**

**-DECRETO DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL 1506/04.**

-EPH-INDEC.

-EMPRESARIOS SOCIOECONÓMICOS ASOCIATIVOS: SU VULNERABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD. INFORME FINAL (2006). Convenio de cooperación con la secretaria de políticas sociales y desarrollo humano ministerio de desarrollo social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento.

-EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO. PLAN NACIONAL MANOS A LA OBRA. Estudio cualitativo. Análisis de casos (2007). Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD. OEI

-EXPERIENCIAS SOCIOPRODUCTIVAS DEL PLAN NACIONAL MANOS A LA OBRA 2005. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cuaderno 3.

-INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2006. Ministerio de Desarrollo Social.  
[http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME\\_2005.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME_2005.pdf) Consultado 24/7/08

-INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2005. Ministerio de Desarrollo Social.  
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> Consultado 24/7/08

**-LA CONSTRUCCIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO LOCAL. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006 (2007). Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD.**

**-LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS SOCIALES (2006). Documento Institucional. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cuaderno 1.**

**-LEY DE MICROCRÉDITO 26.117.**

**-LEY 25.865/04**

-MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL PRESENTACIÓN PLAN MANOS A LA OBRA NOVIEMBRE 2004. URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp>

-RED FEDERAL DE CONTROL PÚBLICO. PROVINCIA DE LA PAMPA. Plan Nacional De Desarrollo Local Y Economía Social. Manos A La Obra. Informe De Auditoría Nr. 1, 2006.  
[http://www.sigen.gov.ar/Result\\_informes.asp](http://www.sigen.gov.ar/Result_informes.asp) Consultado 24/6/2008.

-RED FEDERAL DE CONTROL PÚBLICO. PROVINCIA DE JUJUY. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL. MANOS A LA OBRA. INFORME DE AUDITORÍA NR.6. 2007 [http://www.sigen.gov.ar/Result\\_informes.asp](http://www.sigen.gov.ar/Result_informes.asp), consultado 24/6/2008.

-RESOLUCIÓN 1375/04. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

RESOLUCIÓN 194/04

RESOLUCIÓN CONJUNTA 176/04 Y 260/04 DE LA SECRETARÍA DE EMPLEO Y SECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES

**-SIEMPRO, *Revisión de la ejecución de una muestra de proyectos. Informe Final, 2005.***

-MONTENEGRO, M. Suplemento Cash. Página 12, 6 de agosto de 2006.

-TOMADA, C. Discurso presentado en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de Febrero de 2006.