

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL  
MAESTRIA EN TRABAJO SOCIAL

TRABAJO, INGRESOS Y PROGRAMAS SOCIALES.

FUNDAMENTOS Y SENTIDOS DEL DESARROLLO DE EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS AUTOGESTIONADOS COMO ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO DE FUERZA DE TRABAJO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI.

EL CASO DE IMPLEMENTACIÓN DESDE LA MUNICIPALIDAD DE TANDIL DEL PLAN “MANOS A LA OBRA”.

Tesis de Maestría  
Autora: Lic. Marisa E. Tomellini  
Directora: Dra. Silvia G. Fernandez Soto

2015

COMISIÓN EVALUADORA

## RESUMEN

El propósito central es analizar las relaciones existentes entre las categorías de *trabajo, ingresos y programas sociales* en la Argentina de comienzos del siglo XXI, particularmente el caso de implementación desde la municipalidad de la ciudad de Tandil, del Plan “Manos a la Obra” (Ministerio de Desarrollo Social de Nación).

El estudio se encuadra en las transformaciones que se han producido en la sociedad argentina, en el marco de la programática neoliberal, especialmente las referidas a la estructura social, y la participación del Estado en materia de políticas sociales, fundamentalmente las dirigidas a la parte de la masa trabajadora considerada “población sobrante” para las necesidades de fuerza de trabajo del capital.

Frente a la desocupación estructural, y a la generación de un porcentaje de nuevos empleos, la propuesta estatal es que algunas personas que no poseen trabajo formal, realicen sus “propios” emprendimientos productivos para generar sus “propios” ingresos.

Específicamente la propuesta es conocer cómo se manifiesta una de las formas de trabajo desplegadas en la actualidad en la Argentina, reflexionar sobre una práctica concreta: *el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados* para poder realizar el análisis que se plantea en esta investigación.

Los aportes analíticos se desarrollan en torno a varios e interconectados vectores, que implican los siguientes interrogantes: qué forma de trabajo se propone con la puesta en marcha de proyectos productivos autogestionados, esto vinculado a la calidad del trabajo y los ingresos; para qué, conocer los sentidos de esta propuesta en relación con el alcance e impacto en el mercado de fuerza trabajo, y para la sociedad como totalidad; porqué, es decir, objetivos y fundamentos en la definición e implementación de este tipo de programas sociales, y cómo se materializa esta propuesta a nivel local, las distintas prácticas de los diferentes actores sociales involucrados en la operatoria.

## RESUMO

O objetivo central é analisar as relações entre as categorias de trabalho, renda e programas sociais na Argentina no início do século XXI, particularmente o caso da implementação no município da cidade de Tandil, do "Manos a la Obra" (Ministério do Desenvolvimento Social da nação).

O estudo é parte das mudanças que ocorreram na sociedade argentina, no âmbito do programa neoliberal, especialmente aqueles relacionados com a estrutura social, e a participação do Estado no campo das políticas sociais, principalmente aquelas que visam a parte da massa trabalhadores considerados "excedentes populacionais" para as necessidades de mão-de-obra na capital.

Em relação ao desemprego estrutural, e a geração de um percentual de novos postos de trabalho, a proposta é a de que algumas pessoas que não têm trabalho formal, de realizar os seus "próprios" empreendimentos produtivos para gerar os seus "próprios" renda.

Mais especificamente, a proposta é a de saber como é que se manifesta uma das formas de trabalho actualmente implantado dentro da Argentina, refletir sobre uma determinada prática: o desenvolvimento da auto-geridas empreendimentos produtivos para ser capaz de fazer a análise levantadas nesta pesquisa.

As entradas analíticas são construídos em torno de um vetores múltiplos e interligados, o que implica as seguintes perguntas: qual o tipo de trabalho proposto com a implementação de projetos produtivos auto-gerida, esta relacionado com a qualidade do trabalho e de renda; para qué, saber os sentidos desta proposta em relação ao escopo e impacto no mercado de mão-de-obra, e para a sociedade como um todo; pois, isto é, os objectivos e a lógica na definição e implementação deste tipo de programas sociais, e como é consagrado esta proposta a nível local, as diferentes práticas dos diferentes atores sociais envolvidos na operação.

*“Mas, se sabor do pão não revela quem plantou o trigo, o melhor é separá-lo do joio, examinando em que condições e em que horizonte tem sido possível a (re)inserção do trabalhador na economia”.*  
*(Lia Tiriba)*

*“Todo proceso cognoscitivo de la realidad social es un movimiento circular, en el que la indagación parte de los hechos para tornar de nuevo a ellos”*  
*(Karel Kosik)*

## PRESENTACIÓN (con AGRADECIMIENTOS)

El tema-objeto de estudio seleccionado para elaborar la Tesis de Maestría en Trabajo Social no es azaroso ni esta ajeno a mi trayectoria laboral. La indagación pretende dar continuidad e intensificar un proceso ya iniciado, estando fuertemente enlazada en términos temáticos con proyectos de intervención e investigación: como Trabajadora Social de la Municipalidad de Tandil y como miembro integrante del Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires (UNCPBA).

En este sentido, el presente intenta mostrar trabajo compartido y colectivo, aunque la responsabilidad de lo expresado en estas páginas corre por cuenta de quien suscribe; y aspira ser la “culminación” de un momento de formación académica-profesional, aunque “los caminos de ida, en caminos de regreso se transforman, porque no más que eso...es la historia”<sup>®</sup>.

Me parece significativo aclarar también en estas líneas, que los argumentos que se desarrollan en esta producción académica se fundamentan en una mirada crítica de la realidad social, y que tienen por horizonte contribuir a construir una sociedad de igualdades que permita la emancipación humana.

Asimismo, aprovecho este espacio para agradecer a todos y a cada uno, que de una u otra manera, me acompañan en los “caminos de la vida”. Nombro aquí sólo a algunos importantes en este proceso:

a Hilda y Néstor por ponerme en el camino y guiarme siempre;

a Martín, mi compañero de ruta y a las lucecitas que nos ilumina: Ignacia;

a Silvia, M. Silvina y M. Inés por recorrer juntas las calles de la amistad, la profesión, y la docencia;

a Susana (“la Malacalza”) que nos invito a acompañarla un tramo;

y nuevamente a Silvia Fernández Soto, en este caso especialmente como directora de esta tesis, que con sus “carteles indicadores” me guía en este trayecto de la formación constante.

---

<sup>®</sup> Drexler, 2014.

## **INDICE**

<b>INTRODUCCION</b>	8
<i>Identificación y Justificación del Objeto del Estudio</i>	10
<i>Pertinencia y Relevancia del Estudio del Objeto</i>	18
<i>Estado de Tratamiento del Objeto de Estudio</i>	22
<i>Determinación del Problema y los Objetivos de Investigación en torno al Objeto del Estudio</i>	36
<i>Estrategia Metodológica</i>	38
<i>Consideraciones Teóricas</i>	41
<b>I PARTE</b>	
<b><u>CAPITULO I:</u></b>	
EL MERCADO DE FUERZA DE TRABAJO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO EN LA ARGENTINA ACTUAL.	
<i>Introducción</i>	54
<i>El Mercado de Trabajo y la fuerza de trabajo “sobrante”</i>	55
<i>La intervención social del Estado y los programas sociales de empleo</i>	63
<i>Continuidades y rupturas en los programas sociales de empleo</i>	67
<b><u>CAPITULO II:</u></b>	
LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL “MANOS A LA OBRA” Y EL PROCESO DE EJECUCIÓN EN TANDIL	
<i>Introducción</i>	76
<i>El Plan “Manos a la Obra”</i>	77
<i>Modalidad Emprendimientos Productivos</i>	79
<i>El proceso de ejecución del Plan “Manos a la Obra” desde la Municipalidad de Tandil</i>	82
<i>Los Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales en Tandil</i>	87
<i>Problemas y Respuestas</i>	92
<b>II PARTE</b>	
<b><u>CAPITULO III:</u></b>	
LOS EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS AUTOGESTIONADOS EN UNA REALIDAD LOCAL CONCRETA	
<i>Introducción</i>	101
<i>La materialización de una forma de trabajo: los emprendimientos productivos autogestionados</i>	101
<i>El trabajo “independiente” y “autogestionado”</i>	105
<i>La realización del trabajo y los ingresos</i>	106
<i>Una forma específica de trabajo y la intervención social del Estado</i>	109
<i>Las significaciones sociales de los emprendimientos autogestionados</i>	110
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	
LOS PROCESOS “AUTOGESTIONADOS” DE TRABAJO Y LA “ECONOMÍA SOCIAL” A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI.	115
<b>ANEXOS</b>	121
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	156

## INTRODUCCIÓN:

El propósito central de esta investigación es analizar las relaciones existentes entre las categorías de *trabajo, ingresos y programas sociales*, particularmente a partir de estudiar el caso de implementación desde la municipalidad de la ciudad de Tandil<sup>1</sup> del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, en la Argentina de comienzos del siglo XXI.

El estudio se encuadra en las transformaciones que se han producido en la estructura social argentina en las últimas décadas del siglo XX y principios del 2000, y fundamentalmente, las políticas sociales dirigidas a parte de la masa trabajadora considerada “población sobrante” para las necesidades del capital, en el marco de la intervención del Estado en la desocupación, como una de las manifestaciones de la “cuestión social”.

Considerando que la “cuestión social” deriva del carácter colectivo de la producción, contrapuesto a la apropiación privada del trabajo, de las condiciones necesarias a su realización, y de sus frutos, el Estado interviene directamente en las relaciones entre las clases sociales, estableciendo una reglamentación jurídica del mercado de trabajo, y también organizando y prestando distintos servicios sociales.

Por lo cual se hace preciso repensar el trabajo en los tiempos actuales: formas mercantiles y no mercantiles de trabajo, cambios en el trabajo asalariado y en la organización social de la producción, propuestas políticas de disociación entre trabajo e ingresos, o de transferencias de ingresos con contraprestaciones y condicionalidades.

En esta primera década del siglo XXI, frente a la desocupación estructural<sup>2</sup>, y a la generación de un porcentaje de nuevos empleos<sup>3</sup>, los programas sociales propuestos por el

---

<sup>1</sup> Ciudad intermedia del “interior” de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Dice Chauí, (citado en Pereira, 2003: 74) que “el desempleo deja de ser accidental o expresión de una crisis coyuntural, porque la forma contemporánea del capitalismo no prevé más la incorporación de toda la sociedad al mercado de trabajo y de consumo”, y al respecto, Mészáros (2005) afirma que la cuestión del desempleo hoy es significativamente alterada para peor, que el “desempleo estructural” (reconocido así hasta por los defensores más acérrimos del capital) asume un “carácter crónico”(7). En relación con esto, Coraggio (2004: 8) plantea que en la Argentina: “no hay ni habrá una masa de inversión privada que reintegre productivamente a millones de desocupados”, y agrega que, si bien las inversiones pueden producir, en un inicio, un impacto macroeconómico favorable, generan escaso empleo.

<sup>3</sup> En este sentido, P Salama (2009) plantea que en la Argentina: “Del segundo semestre del 2001 al primer semestre del 2006, el aumento del empleo, público y privado, formal o informal (no declarado) fue de

Estado argentino para dar respuesta al problema de la desocupación han permitido que un porcentaje de personas, que habían sido expulsadas o nunca absorbidas por el mercado de trabajo, desarrollen una actividad laboral autogestionada.

En el caso del Plan “Manos a la Obra” la propuesta estatal es que algunas personas que no poseen trabajo formal<sup>4</sup>, realicen sus “propios” emprendimientos productivos para generar sus “propios” ingresos. En este caso, el Estado interviene por un lado entregando subsidios a productores, los que son utilizados para la compra de insumos y herramientas para la producción de bienes o servicios; y por el otro, le quita presión al mercado de trabajo de una masa de gente demandando y reclamando por un trabajo asalariado.

Específicamente lo que interesa es conocer cómo se manifiesta una de las formas de trabajo desplegadas en la actualidad en la Argentina, e indagar sobre las características que asume esta forma de trabajo en una realidad local específica: *el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados, en el marco de ejecución desde la Municipalidad de Tandil, del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”,* propuesto y financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS); y sobre esta práctica concreta, reflexionar acerca de los objetivos y sentidos que fundamentan esta estrategia de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo a principios del siglo XXI.

El Ministerio de Desarrollo Social plantea que el Plan “Manos a la Obra”, “busca promover la inclusión social a través de la *generación de trabajo*”, los documentos oficiales refieren que son sus objetivos: “contribuir a la *mejora del ingreso* de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país”, “promover el sector de la economía social o solidaria *mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos* de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local”, y “fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar mayores capacidades y opciones a las personas” (MDS, cursiva nuestra).

Desde la Municipalidad de Tandil, se implemento fundamentalmente una de las líneas de financiamiento definidas en el Plan: “Emprendimientos Productivos Asociativos

---

2.748.000 trabajadores (un poco menos si se restan los 259.000 provenientes de los planes “jefes”) y el desempleo disminuyó a 1.686.000 personas” (44).

<sup>4</sup> En términos de los derechos adquiridos y las relaciones construidas a partir de la legislación laboral vigente.

Comerciales”. Esta línea permitió al municipio gestionar subsidios de hasta \$15.000 cada uno, para el desarrollo de proyectos asociativos integrados por tres o más personas (desocupado/as, subocupado/as y/o beneficiario/as del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados), destinados a la producción de bienes y/o servicios para su comercialización<sup>5</sup>.

El período seleccionado para el análisis es desde el año 2004 hasta el 2008. Enero del 2004 es el momento en que la Municipalidad de Tandil comienza con las primeras acciones de difusión del Plan “Manos a la Obra”<sup>6</sup>, y cuando se crea un organismo oficial competente; hasta el 2008, porque es el año donde se terminan de ejecutar los últimos recursos enviados por el ministerio para el desarrollo de todos los proyectos implementados en Tandil con esta operatoria.

### ***Identificación y Justificación del Objeto del Estudio:***

En la Argentina, a partir de la década del '90 se consolidan tres procesos que conjuntamente se manifiestan en los '70, pero que tienen su génesis en la década del '50: una concentración y centralización de la propiedad y la riqueza en menos manos, una progresiva pauperización y proletarización de grandes masas, y un volumen creciente del proletariado lanzado a la situación de “población sobrante” para las necesidades de fuerza de trabajo del capital. Momentos donde se produce el final del dominio del capital industrial y, consiguientemente, la gestación y desarrollo de la hegemonía del capital financiero, con el crecimiento del “parasitismo” y el “rentismo”. Fase del capitalismo donde el aumento de la inversión del capital y de la productividad se ha correspondido con un incremento en la masa de los trabajadores desocupados y subocupados (Iñigo Carrera-Podesta, 1997).

La oligarquía financiera domina a nivel mundial, producto de la fusión del capital bancario con el industrial, y el predominio de la exportación de capitales por sobre el de mercancías. Una clase que, dice N. Iñigo Carrera (2005), en la Argentina es cada vez más

---

<sup>5</sup> El monto del subsidio del PJJHD era de \$150,00 mensuales, y el salario mínimo definido para el año 2004 era de \$450,00

<sup>6</sup> El Ministerio de Desarrollo Social de Nación hace público el “Manos a la Obra” en el mes de agosto de 2003, y hasta principios del 2004 se define la reglamentación. Después de esta fecha, la operatoria del Plan se modificó, pero en este trabajo sólo se toman los lineamientos iniciales, ya que fueron los que guiaron y dieron marco al accionar de la Municipalidad.

reducida en número pero en cuyas manos se acumula cada vez mayor riqueza, y en beneficio de la cual la inmensa mayoría de la población trabajadora es explotada y expoliada por diversos mecanismos.

Al respecto, S. Torrado (1994) plantea que el gobierno militar iniciado en el '76, en alianza con el segmento más concentrado de la burguesía nacional y de las empresas transnacionales, apuntó a lograr un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio drástico de la anterior estructura de relaciones económicas, sociales y políticas, por lo que dio por terminada a la industrialización como objetivo central del proceso de desarrollo (vigente en el país desde 1930 en sus variantes “distribucionista” o “concentradora”), y propuso un modelo de acumulación denominado “aperturista”. Éste significó sobre todo la apertura externa de la economía, la reforma financiera, el principio de subsidiariedad del Estado; generándose así un proceso de empeoramiento de las condiciones laborales y de bienestar general, que implicó un proceso de pauperización absoluta de la clase obrera y de pauperización relativa de la clase media.

A comienzos de los años 90, las transformaciones societales con la profundización de las reformas en lo económico, están en línea con los principios del llamado “Consenso de Washington”. Se realizan una serie de reformas: ampliación de la apertura comercial externa y de la liberalización financiera, privatización de empresas públicas, flexibilización del mercado de trabajo asalariado, régimen tributario con predominio de impuestos indirectos (aplicación del IVA a los principales productos de la canasta familiar), “convertibilidad” de la moneda, vinculando la emisión monetaria con las reservas internacionales, y un tipo de cambio fijo con el dólar estadounidense<sup>7</sup>.

Así, el Neoliberalismo en la Argentina significó, entre otras cuestiones, el fortalecimiento del capital financiero, sumado a la reestructuración productiva con expulsión y sustitución por tecnología de la fuerza de trabajo disponible, y el “achicamiento” del Estado que implicó: privatización de bienes y servicios públicos, implementación de políticas fiscales y monetarias propuestas por los organismos mundiales del capital -como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial-, y el desmantelamiento del sistema de protección social de los trabajadores.

---

<sup>7</sup>1Ar\$ = 1US\$

En lo que respecta al mercado de fuerza de trabajo asalariada, se producen dos modalidades diferentes de ajuste. Primeramente, se produce un ajuste “por cantidades”, expresado en la disminución del empleo, el aumento de la desocupación y de la subocupación. Luego, el ajuste se manifiesta, fundamentalmente, “vía precios”, es decir, a través de la disminución de las remuneraciones, tanto nominales como reales<sup>8</sup>. Un elemento común de ambos períodos es el continuo deterioro de las redes de seguridad social basadas en la relación de empleo remunerado (Barbeito- Lo Vuolo: 2003). Protección social del trabajo que comienza a consolidarse desde mediados del siglo XX, y que fue desmontada explícitamente en la Argentina de los '90 con la aprobación de la ley de flexibilización laboral.

Como parte de los cambios estructurales acontecidos en la sociedad argentina en las últimas décadas, también se producen transformaciones en la intervención social del Estado. Los componentes fundamentales de la intervención estatal en el tratamiento de lo social son la descentralización, la focalización y la privatización, generándose en consecuencia profundas modificaciones en los mecanismos y prácticas de satisfacción de las necesidades sociales.

Se puede afirmar que en la Argentina, en el momento histórico de consolidación del Proyecto Neoliberal, se desarrolla un régimen<sup>9</sup> donde el mercado y las comunidades son fundamentalmente suplementarios, complementarios, o actúan en combinación con el Estado para producir bienestar, modelo también denominado de “pluralismo de bienestar o bienestar mixto” (en Pereira, 2003).

En este sentido, se genera a nivel societal un proceso de privatización de los bienes y servicios públicos, y de mercantilización de los derechos sociales, donde la satisfacción de las necesidades sociales queda en manos principalmente del mercado y/o de la familia y de diferentes organizaciones de la sociedad civil<sup>10</sup>. Permaneciendo como competencia del

---

<sup>8</sup> Iñigo Carrera y Podesta (1997) plantean que en las últimas décadas existe una conjunción entre trabajador asalariado y pobre, siendo así la pobreza un rasgo de la estructura económica de la sociedad argentina actual.

<sup>9</sup> “El término regímenes se refiere a los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (Esping- Andersen, 1999: 106)

<sup>10</sup> A fines del siglo XX se da una “explosión” de organizaciones de la sociedad civil que representan un universo heterogéneo, algunas desplegando respuestas de urgencia a problemas específicos, muchas veces abocadas a suplir o complementar al Estado en materia de contención social, y otras desarrollando prácticas que intentan construir procesos de resistencia, protesta y reivindicación social, con propuestas con un fuerte contenido emancipador y democratizador. En el caso de Tandil, se sugiere ver Fernández Soto et. al. (2005).

Estado, fundamentalmente, la atención meramente asistencial de aquella franja de la población definida oficialmente como pobre (focalización)<sup>11</sup>, destinándose para ésta escasos recursos que son administrados en el ámbito de lo local (descentralización).

También se vincula la protección social a la contraparte del trabajo, en este sentido se revaloriza el principio del workfare, buscando “encuadrar a los pobres en el orden dominante a cambio de cualquier trabajo y salario” (Pereira, 2003).

El formato institucional resultante, dice S. Fernández Soto (2001) es un complejo público/privado de carácter residual, con una orientación dominante regresiva, donde se privilegia “ el estatus moral en vez del derecho, la subordinación en contraposición a la igualdad, la petición en vez de la reivindicación, la acción voluntaria en vez de la intervención pública obligatoria” (68).

Con este marco, la propuesta de intervención del Estado en la desocupación, como problema social que afecta a grandes sectores de la población argentina<sup>12</sup>, es el desarrollo de diversos programas sociales, los cuales se concretan a nivel local-municipal y en los que participan múltiples y distintos sujetos sociales. Entre los programas sociales propuestos se pueden mencionar, entre otros, el Seguro de Desempleo y el Plan Trabajar en los '90, el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados y el Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social “Manos a la Obra”, a principios de la primera década del 2000.

Desde el año 2003 a nivel nacional, se colocan a las políticas de promoción del empleo, como eje central de la política económica y laboral, y en el marco de la intervención social del Estado, se desarrolla una propuesta que impulsa la implementación de diferentes programas sociales vinculados a la transferencia de ingresos con condicionalidades y contraprestaciones.

En este sentido, el Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, el Lic. D. Arroyo manifestaba:

---

<sup>11</sup> “El sujeto de la política social es el pobre “individualizado” que se ubica en los límites de la supervivencia física repelido de los “mecanismos de integración” del mercado de trabajo; sujeto definido no por los derechos que posee, sino por las carencias que individualmente demuestra, o que exhiben las zonas donde territorialmente sobrevive” (Fernández Soto- Tripiana: 2009)

<sup>12</sup> Según Iñigo Carrera, N. et. al.(2010), la magnitud del problema en 1991 era de 22,9% de la PEA (considerando la tasa de desempleo medida de 7,3%, la desocupación disfrazada y el desempleo oculto), descendió posteriormente hasta alcanzar un mínimo de 12,4% en 1998 y llegar después a un máximo de 21,5% en mayo de 2002.

El grueso de la pobreza se relaciona con los bajos ingresos (aún de aquellos que tienen trabajo en el sector formal) y con el aumento de la canasta básica de alimentos. Nuestro país tiene un problema de ingresos y por ello **la tarea de la política social es generar las condiciones para aumentarlos.** (Mayo 2005: 7, resaltado del autor).

A su vez, se apunta a la integralidad (“de las políticas sociales y de las diversas problemáticas”) y a la articulación (“de la sociedad civil, las organizaciones y el Estado en el contexto de la política social”), pasando de “los 76 programas sociales focalizados del Estado central (nacional)” a 3 planes nacionales en el marco de la Red Federal de Políticas Sociales: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más urgente”, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, y el Plan Nacional “Familias por la inclusión social”, remarcando dos ejes “primordiales”: la familia (“como garante de la cohesión social”), las personas y sus derechos, y la equidad territorial (“el territorio es el factor ordenador de las políticas que en él se desarrollan”)<sup>13</sup>.

Para los “beneficiarios”<sup>14</sup> del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados<sup>15</sup>, se propone la transferencia al Plan Familias o al Seguro de Capacitación y Empleo. Estos programas sociales dependen, en términos de competencias y asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipamiento), del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, respectivamente.

Así, se clasifica y califica a los “beneficiarios”, agrupando por un lado los “más vulnerables”, aquellos que por diferentes causas no están “disponibles” para incorporarse al mercado de trabajo, fundamentalmente las mujeres con muchos hijos<sup>16</sup>; y por el otro, los

---

<sup>13</sup> Información oficial y citas extraídas de Kirchner, A (2006).

<sup>14</sup> En el desarrollo del modelo de bienestar neoliberal se comienza a denominar a la población-objetivo de los diferentes programas sociales como “beneficiarios”, término que se relaciona con la focalización de las prestaciones en grupos sociales definidos, los “más necesitados” y la selección de personas, los “realmente pobres”, características de las políticas sociales actuales, contrapuestas a la idea de universalidad en términos de poder acceder a distintos bienes y servicios sociales por el hecho de ejercer los derechos de ciudadanía.

<sup>15</sup> El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, propuesto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2002, era un programa por el cual el Estado nacional brindaba una ayuda económica mensual de \$150, a beneficiarios que debían reunir las siguientes condiciones: estar desocupado, ser jefe de hogar con hijos menores de 18 años o discapacitados sin límite de edad, a su cargo, con cónyuge también desocupado; y realizar una contraprestación (“Se entiende por contraprestación la realización de alguna tarea o acción en el marco de las siguientes alternativas previstas: Actividades o proyectos comunitarios, Terminalidad del Ciclo Educativo Formal, Acciones de Formación Profesional, o Incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo”, y “dichas actividades no podrán tener una dedicación horaria inferior a cuatro (4) horas ni superiores a seis (6) horas diarias”, o 20 semanales).

<sup>16</sup> El Plan “Familias por la Inclusión Social”, es un programa de transferencia de ingresos a mujeres con más de 2 hijos, que tiene como objetivo fundamental “promover la protección e integración social de las familias

“empleables”, aquellos que sí están en condiciones de vender su fuerza de trabajo, ya sea en relación de dependencia o como “autoempleo”, desarrollando sus propios emprendimientos productivos, en el marco del Seguro de Capacitación y Empleo<sup>17</sup>, o en el marco de la propuesta del Ministerio de Desarrollo Social de Nación: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

En este sentido, las intervenciones estatales se centran en mantener los programas de transferencia de ingresos para atender a aquellos con menores probabilidades de reinsertarse en el mercado laboral, y para los “empleables”, en promover la inserción laboral en el mercado formal, mediante programas de capacitación y/o entrenamiento laboral, y también entregando subsidios para el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados, denominados oficialmente como “proyectos productivos de autoempleo”.

De esta manera se incorpora lo socioproductivo como

una nueva dimensión de las Políticas Sociales, que supera las modalidades asistencialistas y propone herramientas financieras y técnicas que permiten a las personas y grupos que han perdido o disminuido sus oportunidades laborales mejorar sus ingresos, a través de la iniciación o fortalecimiento de emprendimientos productivos a partir de la experiencia de trabajos anteriores (M. I. Abrile de Vollmer\*, 2005: 11)

Y también

Promover procesos de Desarrollo Local y fortalecer la Economía Social constituyen los paradigmas conceptuales donde cobran sentido los esfuerzos aunados del Estado y la Sociedad Civil, organizados en torno a visiones más estratégicas e integrales que vinculan lo social con lo económico y lo productivo. (...) El financiamiento de los proyectos (productivos) y la aplicación de mecanismos de gestión asociada para la implementación de procesos de desarrollo local y economía social tienen como finalidad que los recursos que (en materia de insumos, herramientas y maquinarias) reciben los beneficiarios del Manos a la Obra, los apoyen en su crecimiento personal, social y laboral para convertirse en

---

en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Res. MDS825/05).

<sup>17</sup> El Seguro de Capacitación y Empleo es un programa solo destinado a los “beneficiarios activos del Plan Jefes/as”, donde se les ofrece el traspaso a él, para mejorar el ingreso por beneficio (se cobra durante 24 meses consecutivos, los primeros 18 meses el “beneficio” es de \$ 225,00 y los 6 meses restante de \$ 200,00), y brindarles “orientación” y “apoyo” en la búsqueda de trabajo y en “mejorar su empleabilidad”, a partir de la realización de capacitaciones, para que en el transcurso de dos años se “inserten” o “reinserten” en el mercado de trabajo remunerado. En el marco del Seguro la persona tiene dos opciones: o busca (y encuentra) trabajo en relación de dependencia, o puede desarrollar una actividad laboral de manera independiente.

\* Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

emprendedores que mejoran sus ingresos y logran su inclusión en la sociedad en la que viven y trabajan. (M. I. Abrile de Vollmer\*, 2005: 12)

Por las características de estas propuestas se podría deducir que el problema de la desocupación queda restringido a un problema individual de la persona, de no desarrollar las capacidades necesarias para poder incorporarse al mercado de trabajo como asalariado o convertirse en emprendedor, o del territorio en el que habita, de no “priorizar” el desarrollo local “utilizando los recursos que se encuentran instalados en la comunidad” y “teniendo en cuenta sus potencialidades”<sup>18</sup>, separando así la desocupación de la producción y reproducción de las relaciones sociales en una totalidad social compleja.

En relación a las políticas de transferencia de ingresos, se puede señalar además que: en el caso de los programas relacionados a una contraprestación laboral los montos asignados a los “beneficiarios” son inferiores a la canasta básica de alimentos; que por sus criterios de selectividad excluyen como “beneficiarios” a muchos hogares pobres que no cumplen con los requisitos definidos; que la incidencia en la reversión de la pobreza por ingreso es casi nulo y no contempla como criterio de definición del monto del subsidio la cantidad de miembros del hogar; que el monto deprimido y congelado de los subsidios hace que los mismos no participen como un desincentivo a la venta de fuerza de trabajo en el mercado de trabajo, con el consiguiente reforzamiento de las condiciones existentes de flexibilización y desregulación; que en muchos de los casos, promueven el empleo no registrado y precario. En relación a los emprendimientos productivos, los mismos presentan grandes dificultades para lograr niveles de competitividad en la lógica que impone el mercado (Fernández Soto et. al., 2007).

En cuanto a los objetivos y finalidades que se persiguen con la definición e implementación de este tipo de políticas sociales, desde el 2003, el discurso oficial coloca al trabajo como uno de los pilares en el proceso de desarrollo nacional, la idea que “a través del trabajo se puede salir adelante”, que “hay que fortalecer la cultura del trabajo”, que “hay que impulsar el trabajo decente”, que el trabajo “permitirá la inclusión e integración social”.

El Ministro de Trabajo Carlos Tomada planteaba en uno de sus discursos que:

El empleo de los argentinos es la preocupación central de nuestro gobierno. Es el principal integrador de la sociedad, el mecanismo más

---

<sup>18</sup> Citas de D. Arroyo en Kirchner, A: 2006.

importante de redistribución del ingreso y de dinamización de la economía. Por lo que es prioridad del ministerio y de los municipios promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados, en especial de los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar en empleos decentes, fortalecer su empleabilidad a través de la educación general, la capacitación y la promoción de experiencias calificantes en actividades demandas en el mercado de trabajo local (abril de 2005)<sup>19</sup>.

La ejecución de este tipo de programas produce y reproduce una forma de ver y entender la forma legítima de obtener ingresos: la venta de la fuerza de trabajo, y consolidar así la creencia de que hay que “ganarse el pan con el sudor de la frente” (Lucero, 2008).

En el caso del “Manos a la Obra”, para el Ministerio de Desarrollo Social con el plan “se pretende colaborar en el desarrollo de las capacidades laborales y productivas de los sectores más desfavorecidos de la población y excluidos del mercado de trabajo; a fin de garantizarles un ingreso mínimo y mejorar su calidad de vida”.

Estas distintas políticas son denominadas “políticas activas” para el mercado de trabajo (“workfare” o “activación”) y condicionan su recepción a que los “beneficiarios” busquen trabajo activamente o participen de programas de capacitación y/o entrenamiento laboral. Así considera el Ministerio de Trabajo a las que se desarrollan desde la Red de Oficinas de Empleo<sup>20</sup>. En este sentido, se trata de un concepto opuesto a las que pasan a denominarse “políticas pasivas”, tradicionales medidas asistenciales basadas en exclusiva en el pago de prestaciones o transferencia de ingresos.

Al respecto dice J. Handler (2003) que la definición de “políticas activas” para el mercado de trabajo significan un cambio fundamental en el concepto de ciudadanía social y en la administración del bienestar social, ya que los derechos a los que se accedía en virtud de un status (la condición de ciudadano), bajo el nuevo régimen se vuelven beneficios sociales, que a su vez se tornan condicionales: “los derechos solo se adquieren si se cumplen obligaciones. En este sentido, la ciudadanía social pasa de estatus a contrato”

---

<sup>19</sup> <http://www.trabajo.gov.ar/promoempleo>.

<sup>20</sup> Esta propuesta incluye la ubicación de Oficinas de Empleo (OE) en distintas localidades de todo el país, las cuales tienen como finalidad “brindar servicios tanto a las personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo, como a las empresas que necesitan contratar personal, consiguiendo la vinculación de la oferta laboral capacitada, con las demandas de recursos humanos del sector productivo”. Los servicios que brindan son: entrevistas a postulantes, orientación laboral (OL), apoyo a la búsqueda de empleo (ABE), intermediación laboral, derivación de postulantes a otros organismos (tanto estatales como de la sociedad civil), orientación al trabajo independiente (OTI), programas de formación profesional y de empleo (los llamados Programas de Incentivo).

(170). Y, tal como afirman Graffigna y Lucero (2005), el trabajo es reivindicado no sólo como una actividad para obtener ingresos sino también como la actividad “moralmente válida” para la obtención de beneficios.

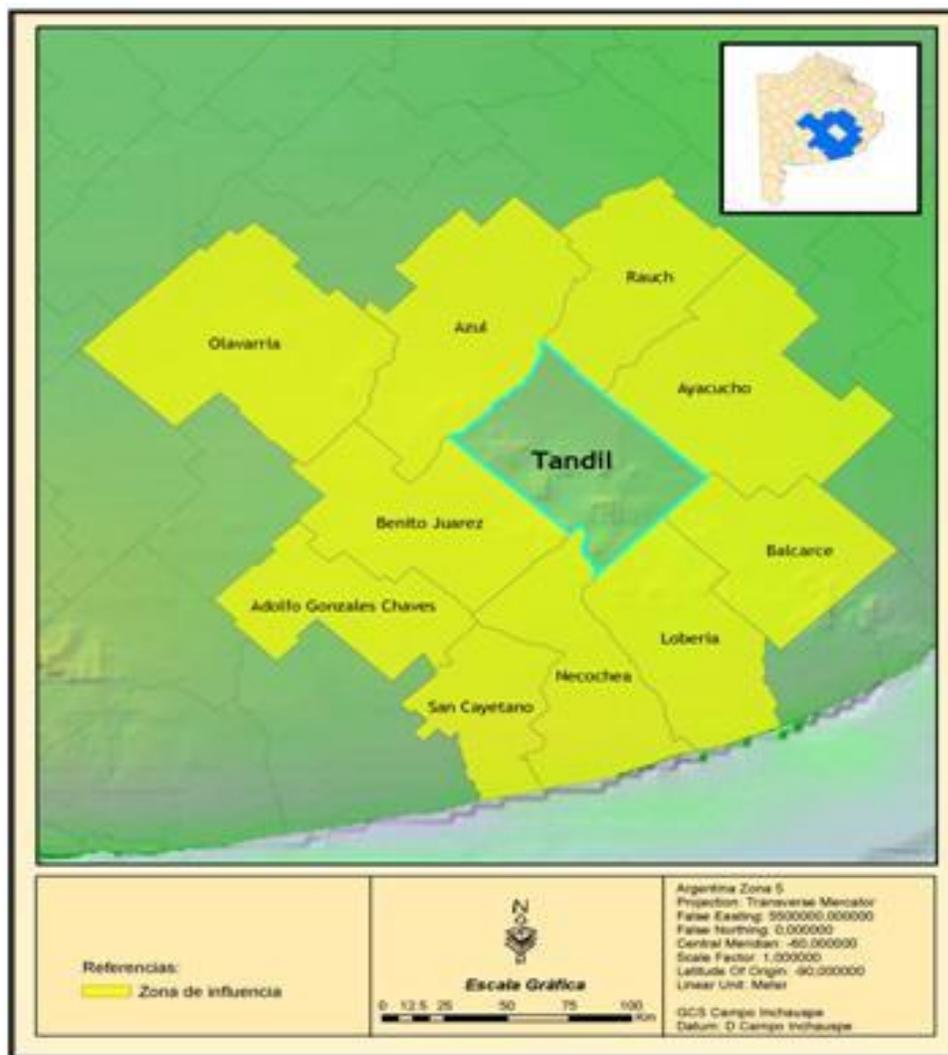
### ***Pertinencia y Relevancia del Estudio del Objeto:***

El Partido de Tandil está situado en el área sudeste de la Provincia de Buenos Aires, sobre la cadena serrana del sistema de Tandilia, posee una superficie total de 4.935 km<sup>2</sup> y presenta una forma rectangular. Se halla ubicada a 375 km de la ciudad de Buenos Aires (capital del país), y a 330 km de la ciudad de La Plata (capital de la provincia).

Con respecto a sus límites, al norte se encuentra limitado por los Partidos de Rauch y Azul, por el este limita con los Partidos de Ayacucho y Balcarce, al sur limita con los Partidos de Lobería, Necochea y Benito Juárez, y al oeste también limita con Azul y Benito Juárez.



Fuente: Sitio Web: [www.tandil.gov.ar](http://www.tandil.gov.ar)



Fuente: CIG-FCH-UNCPBA

La ciudad de Tandil es caracterizada como ciudad intermedia<sup>21</sup>, con la mayoría de sus habitantes residiendo en la zona urbana (aproximadamente el 90% de la población total). De acuerdo a datos censales realizados por el INDEC en el año 2001<sup>22</sup>, la población total del partido de Tandil a esa fecha era de 108.109 habitantes, de la cual 52.287 son hombres y 55.822 mujeres, viviendo en 33.746 hogares. En el 2010, el partido de Tandil tiene 123.871 habitantes, de los cuales 54.904 son varones y 63.967 mujeres, viviendo en 43.155 hogares. En 10 años, la población de Tandil creció 14,6%, superando este

<sup>21</sup> Se considera en la Argentina ciudades de tamaño intermedio a aquellas que cuentan entre 50000 y 500000 habitantes.

<sup>22</sup> Se coloca información socio-demográfica y laboral del 2001 y 2010, ya que esta investigación contempla como período de análisis desde el año 2004 al 2008.

porcentaje al arrojado para el total de la provincia de Buenos Aires (13,0%) y del país (10,6%).

#### TOTAL DE POBLACIÓN

	ARGENTINA	BUENOS AIRES	TANDIL
2010	40.117096	15.625.084	<b>123.871</b>
2001	36.260.130	13.827.203	108.109

Elaboración propia. Fuente: INDEC

#### POBLACIÓN TANDIL POR GRUPOS DE EDAD

CENSO 2001			CENSO 2010		
Mujeres	Grupos de Edad	Varones	Mujeres	Grupos de Edad	Varones
957	85 y más	335	1094	85 y más	476
1213	80 a 84	571	1514	80 a 84	784
1808	75 a 79	1086	1842	75 a 79	1227
2242	70 a 74	1662	2239	70 a 74	1751
2199	65 a 69	1838	2597	65 a 69	2251
2372	60 a 64	2254	3124	60 a 64	2623
2837	55 a 59	2489	3247	55 a 59	2919
3187	50 a 54	2882	3386	50 a 54	3201
3151	45 a 49	2964	3641	45 a 49	3489
3358	40 a 44	3193	3805	40 a 44	3552
3424	35 a 39	3278	4351	35 a 39	4187
3531	30 a 34	3371	4812	30 a 34	4711
3877	25 a 29	3813	4684	25 a 29	4664
4545	20 a 24	4711	5053	20 a 24	4932
4404	15 a 19	4561	4851	15 a 19	5042
4574	10 a 14	4729	4456	10 a 14	4732
4172	5 a 9	4348	4625	5 a 9	4854
3971	0 a 4	4202	4346	0 a 4	4509

Elaboración propia. Fuente: INDEC

En relación con lo económico-productivo, desde mediados de la década del '70, se produce en la ciudad, de manera conjunta: la pérdida de peso del sector industrial (pierde potencialidad fundamentalmente la metal-mecánica), el creciente aumento del sector de comercios y servicios (ya en este siglo prima lo relacionado con el turismo receptivo), y en lo que es el sector agropecuario, la especialización en determinados cultivos (por ejemplo: la soja) y la ganadería vacuna y porcina, vinculado a la producción de sus derivados: quesos y chacinados.

Según datos del INDEC, para el 2001 el 20,24% de la población económicamente activa de Tandil estaba desocupada, contra el 5,13% registrado en el '91; en el año 2010, el 11,9% se encuentra desocupada y el 8,8% se encuentra subocupada según lo relevado por la Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, realizada por el Ministerio de Trabajo de la Provincia<sup>23</sup>.

Particularmente en la ciudad, en esta primer década de siglo, se ejecutan una diversidad de programas de empleo, entre los cuales se pueden diferenciar aquellos de carácter transitorio, que se dirigen a desarrollar procesos de contraprestación laboral en el ámbito público, estatal y no gubernamental, y los que se proponen la inserción directa de los desocupados en empresas privadas o en proyectos productivos autogestionados o que implican acciones de “autoempleo”. Considerando la gestión del gobierno local vigente desde diciembre del 2003, se registran 14 en total<sup>24</sup>, que se definen desde distintos niveles estatales (Nación, Provincia de Buenos Aires y/o Municipalidad de Tandil), y en los cuales participan para su ejecución distintos organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Específicamente en el caso del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, propuso “desarrollarlo conjuntamente con las provincias, municipios, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil”, a través de distintas líneas de trabajo. Evidenciándose en este proceso una característica que prevalece en las últimas décadas, en lo que concierne al protagonismo que adquieren las organizaciones de la sociedad civil “como eslabones participes de los múltiples programas sociales que integran la intervención social del Estado y su nueva modalidad de política social” (Fernández Soto- Tripiana, 2009)<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Para profundizar se sugiere ver: Fernández Soto et.al. (2009): “Caracterización y tendencias de la población trabajadora. Precarización, desocupación y planes de empleo. El caso de la ciudad de Tandil en las décadas de 1990 y 2000”; Fernández Soto- Tripiana (2011): “Precariedad y precarización del trabajo. Elementos teóricos y metodológicos para la caracterización de la clase trabajadora en Tandil, 2001-2010.”

<sup>24</sup> Solo se contabilizan los vigentes hasta el final de la primera década del S. XXI.

<sup>25</sup> Para el caso específico de Tandil, estudios recientes refieren a que existen más de 250 organizaciones de la sociedad civil, con características heterogéneas, desarrollando diversas actividades, construyendo diferentes relaciones con el Estado local, configurando así una trama compleja de intervención social en el territorio. (para profundizar se sugiere ver, entre otros: Fernández Soto (coord.), 2005: “Características, prácticas y representaciones de las organizaciones sociales locales”; Fernández Soto, 2007: “Intervenciones sobre la pobreza: Estado local y organizaciones de la sociedad civil en Tandil”).

La Municipalidad de Tandil recibió fondos del MDS por una suma total de \$435.121,38 entre el año 2004 y el 2006. Con estos recursos, del componente “Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales”, compro herramientas e insumos para 43 proyectos productivos<sup>26</sup>, que agrupaban en sus primeros momentos a 141 personas. En este periodo también se financió otro proyecto en el marco del componente “Servicios de Apoyo a la Producción” del mismo Plan, por un monto de \$ 50.674,83, que agrupaba originariamente a 10 emprendedores pero que queda excluido de este análisis.

### ***Estado de Tratamiento del Objeto de Estudio:***

En este apartado se recopilan varios estudios que refieren al objeto de estudio, se reseñan los producidos por otros investigadores en estos últimos años, tratando de destacar en cada caso el enfoque teórico-metodológico utilizado, y las conclusiones centrales a las que arriban.

Un estudio realizado por A. Bonvecchi y C. Smulovitz, (2008)<sup>27</sup> que investigo en la Argentina, cómo los actores locales entienden la política social, muestra que actualmente conviven tres visiones normativas diferenciadas: la visión regeneradora, la visión derivada y la visión garante. Estas visiones se distinguen por el rol y la función que los actores le asignan a la política social (atender necesidades, crear oportunidades, o garantizar derechos), por la naturaleza del bien que la política social debe prioritariamente proveer (trabajo o ingreso), y por el tipo de vínculo social que centralmente debe regular la provisión de los bienes (competencia o solidaridad).

---

<sup>26</sup> Carpinterías, elaboración de dulces artesanales, confección de muñecos y juegos didácticos en tela, herrería, proyectos apícolas, confecciones de ropa para niños, prendas en general y accesorios en tela y lana, elaboración de ajuares, fábrica de bolsas de polietileno, taller de soldadura, huerta orgánica, lavaderos de ropa, panadería, bicicletería, elaboración de bombones y confituras, mantenimiento de espacios verdes, pintura de obras, vivero, producción de losetas, fotocopiadora, confección de cortinados y productos de tapicería, proyecto de cunicultura, elaboración de productos en cerámica y vidrio, servicios de mantenimiento (gas, plomería, electricidad, pequeñas refacciones), construcciones en hormigón, confección de cobertores y almohadones, elaboración de comidas para llevar, centro recreativo, elaboración de productos en telar, peluquería.

<sup>27</sup> El trabajo de campo de esta investigación se realizó entre septiembre y noviembre del 2006, en 10 provincias de la Argentina (Chaco, Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán) y en cada provincia se realizaron entre 7 y 14 entrevistas semiestructuradas con actores locales relevantes (entre ellos funcionarios provinciales y municipales del Área de Desarrollo Social y de Trabajo, empresarios, sindicalistas organizaciones de base, etc.)

Los actores que suscriben la visión de la política social como regeneradora entienden que donde hay necesidades a satisfacer, existen derechos a ser respetados y a ser satisfechos, y la política social es para los que necesitan. En este sentido, conciben a la política social como un instrumento para la regeneración de lazos sociales quebrados. La misión de la política social es reintegrar a la sociedad a aquellos que han quedado excluidos por causa del desempleo, la recesión y/o las crisis macroeconómicas.

Los actores que suscriben la visión derivada entienden que la política social está subordinada a los objetivos de la política económica. La misión de la política social es contribuir a que la política económica realice sus metas de crecimiento económico y distribución del ingreso y, por lo tanto, la política social debería preparar a los distintos sectores sociales para aprovechar el derrame o participar en la producción del crecimiento. En este caso, la política social debe crear oportunidades para que se puedan satisfacer necesidades, debería garantizar que todos tengan un piso de capacidades como para aspirar a un empleo y a participar, a través de este, en la producción y la recolección de los frutos del crecimiento.

La tercera visión identificada concibe a la política social como garante de derechos universales, la misión de la política social es garantizar a todos los individuos un mínimo de ingresos y condiciones de vida dignas. Y ese piso de ingresos y condiciones de vida constituye un derecho universal, les corresponde a todos y, por ende, a todos se les debe satisfacer. La función de la política social sería, entonces, garantizar que tal derecho universal sea satisfecho

La investigación permitió observar que las visiones mayoritarias en el conjunto de los entrevistados son la regeneradora y la derivada, y ellas concuerdan en que la fragmentación de la estructura social requiere de intervenciones focalizadas en los sectores más necesitados. Las dos visiones tienden a coincidir, aunque con alguna excepción, en que la generación de trabajo es el objetivo central y organizador de la política social. En este sentido, concuerdan en que las intervenciones deberían centrarse en la promoción de capacidades laborales, y en que sería necesario mantener los programas de transferencia de ingresos para atender a aquellos con menores probabilidades de reinsertarse en el mercado laboral. En el marco de la visión regeneradora se promueve la inserción laboral también en emprendimientos, buscando en este sentido proveer centralmente ingreso a los beneficiarios

a fin de garantizar su autosustento, o buscan proveer centralmente trabajo a los beneficiarios en un entorno preservado de la competencia.

Un trabajo realizado por C. Del Bono y F. Gaitán (2005) que indaga acerca de la dinámica de trabajo de la Argentina reciente, en relación con el modelo de políticas sociales y laborales implementado por las administraciones de los gobiernos de Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, plantean como hipótesis de trabajo que el mercado laboral en la Argentina es incapaz, por si mismo, de crear los necesarios puestos de trabajo para los millones de desocupados; que las políticas sociales implementadas en materia de empleo son ineficientes en la necesaria tarea de redistribución de ingresos; y que el Estado posee un poder de redistribución que está siendo desaprovechado.

Los autores manifiestan que a primera vista las políticas públicas implementadas en nuestro país a partir de la caída de la convertibilidad, específicamente en materia de política social, parecen guardar cierta distancia del modo en que el Estado se desempeñó durante los años noventa. Pero con el objetivo de contrarrestar en algunos aspectos esta afirmación y centrándose específicamente en los factores relativos al impacto y eficacia que las políticas han tenido sobre el mercado de trabajo y el nivel de ingresos, se proponen realizar un análisis de dos de las principales políticas sociales en materia de empleo implementadas durante el período comprendido entre 2002 hasta el 2005: el Plan Jefes y Jefas de hogar y el Plan Manos a la Obra.

Del Bono y Gaitán concluyen que en dichas políticas

se advierte la persistencia de dispositivos tendientes a intervenir focalizadamente por medio de transferencias de ingresos para poblaciones pobres desocupadas (un tratamiento social del fenómeno del desempleo) y no sobre los mecanismos que regulan el mercado de trabajo y las condiciones de empleo (políticas activas orientadas a creación de empleo genuino). Asimismo, queda demostrado que estas políticas son ineficientes en la necesaria tarea de redistribución de ingresos. La posibilidad de universalizar algunas transferencias monetarias no se han considerado como prioritarias en la agenda de gobierno (15-16).

Existen otros estudios que analizan específicamente el Plan “Manos a la Obra”. En el caso del realizado por N. Goren (2005), la autora centralmente presenta en él las características y relaciones de los principales actores sociales involucrados en el Plan , ya que la propuesta inscribe el desarrollo de la economía social en el marco del desarrollo local, por lo cual el ministerio propone que localmente, en cada territorio, exista una

definición de una línea estratégica de desarrollo socioeconómico, surgida del dialogo social entre los distintos actores públicos y privados del lugar.

Al hacer un recorrido por los requisitos necesarios para la presentación de los proyectos por parte de los emprendedores, la autora observa que los Consejos Consultivos –órgano encargado de llevar adelante el diagnóstico y propuesta local- se vinculan con los emprendedores una vez finalizada la propuesta por ellos realizada. Y en ese punto surge la pregunta de análisis: ¿cómo se incentiva el desarrollo local a través de los microemprendimientos productivos, si no existe instancia previa a la formulación de cada proyecto en que los emprendedores o futuros emprendedores entren en contacto con las necesidades locales y sus potencialidades? Y concluye afirmando que es difícil pensar en la promoción de lo local y la posible perdurabilidad de los emprendimientos, si no se constituye esta instancia como previa y necesaria, y por el contrario termina sumándose a todas las dificultades que se les presentan a los emprendedores, tanto en la instancia de la formulación como en la ejecución de los proyectos. Considera, a su vez, que este desencuentro es el que permite que más de la mitad de los proyectos presentados en el marco del Plan estén vinculados al tema alimentario, las granjas, huerta y fabricas de pastas.

Otro aspecto que considera N. Goren en su análisis es cómo incentivar que los sectores que durante muchos años aprendieron a articular estrategias que les permitía vivir de la asistencia del Estado reorienten su accionar y puedan comprometerse con la lógica del trabajo que las políticas hasta ahora implementadas tanto han hecho por destruirla. Y plantea, en este sentido, que si no se trabaja en esta dirección se corre el riesgo de que propuestas de este tipo en lugar de construir ciudadanía continúen bajo la lógica asistencialista.

En trabajos realizados por M. Rebón y E. Roffler (2006, 2007) que analizan el Plan “Manos a la Obra”, destacan los logros significativos de esta política pública: del período inicial -agosto 2003-junio 2004- resaltan la introducción en la agenda pública, tanto en la opinión pública como en los ámbitos de gestión de políticas, del tema del desarrollo socioproductivo visto desde la economía social y el desarrollo local; la masividad

alcanzada<sup>28</sup>; el apoyo a estas experiencias así como también el fortalecimiento de actores locales y regionales vinculados al desarrollo de las ciudades y la economía social. Se destaca también la modalidad de intervención territorial del Plan, el impulso a la asociatividad y la consolidación de espacios multiactorales. Se subraya también la configuración, en el año 2006, del Sistema Nacional de la Economía Social, que refleja los objetivos y el camino transitados no sólo por el Plan “Manos a la Obra”, sino también por el conjunto de actores que componen el colectivo de la economía social y que, desde distintos ámbitos, fueron realizando aportes para hacer visibles las necesidades y los logros de este sector.

En este sentido, las autoras perciben un cambio sustantivo en la construcción de un nuevo paradigma de política social vinculado a la inserción laboral de las personas y no sólo a estrategias de tipo asistencial o de promoción comunitaria. En relación con esto, consideran que el Plan articula lo social con lo productivo y, en este sentido, es superador de la intervención social tradicional; y que busca traspasar la dicotomía establecida entre lo social (intervenciones vinculadas a la asistencia, el acompañamiento de los sectores vulnerables y la promoción de capacidades pero sin llegar a la inserción laboral) y lo económico (entendido como la inserción socio laboral de sectores de la población con problemas de empleo) a través de promover el vínculo con los actores del sector privado a nivel local y regional, como agentes de desarrollo para generar estrategias de mejora de la calidad de la producción y en la consolidación de cadenas de valor.

En las conclusiones de uno de los documentos realizados por M. Rebón y E. Roffler (2007) se plantea que:

Los procesos de desarrollo requieren de actores, políticas e instrumentos que permitan no sólo generar crecimiento económico sino fundamentalmente estrategias de inclusión social de los sectores más vulnerables. (...) Sin dudas, las políticas sociales cumplen un rol central que requiere repensar las estrategias de asistencia y promoción estrictamente, y avanzar hacia un modelo superador de la intervención y la conceptualización de la política social que se oriente a la inserción productiva y laboral de los ciudadanos (29).

---

<sup>28</sup> “al finalizar 2005 y teniendo en cuenta la totalidad de las líneas del Plan, desde el momento de su lanzamiento se apoyaron financieramente 54 mil emprendimientos productivos, beneficiándose 510 mil pequeños productores”.

Otro trabajo, en este caso de la autoría de S. Hintze (en Mirta Vuotto, comp., 2007) y en el marco del análisis de las políticas sociales argentinas en la última década del siglo pasado y los comienzos de éste (1990-2006), retoma los estudios realizados por Rebón y Roffler y otros documentos oficiales elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social, acerca del Plan “Manos a la Obra”.

Hintze también rescata lo novedoso de esta política, en relación con las desarrolladas anteriormente y, particularmente, con las diseñadas e implementadas desde ese ministerio desde el año 2003. Pero, así mismo, manifiesta que los recursos asignados estarían mostrando la escasa prioridad de este Plan en el contexto de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social, y que sustantivamente aquellos están destinados a intervenciones clásicamente asistenciales. Cita, para reafirmar lo dicho, el Informe de ejecución del presupuesto 2006 de ese organismo nacional, en el cual solo el 3,4% del presupuesto es asignado al “Manos a la Obra”, el 53% para las pensiones no contributivas, el 19% para seguridad alimentaria y el 22% restante para el Plan Familias.

Otra investigación dirigida por D. García Delgado (2007)<sup>29</sup>, tuvo como ejes centrales de análisis los resultados y el impacto en el desarrollo local y la creación de empleo de siete experiencias financiadas a partir de la implementación del Plan Manos a la Obra<sup>30</sup>. El principal objetivo de la investigación consistió en generar información, conocimiento y extraer aprendizajes que permitan redefinir y adecuar algunos aspectos de la gestión y mejorar las líneas de intervención del plan, adaptándolas a las necesidades de

---

<sup>29</sup> La investigación correspondiente al Proyecto Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Argentina) surge a partir de la convocatoria realizada por la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSyDH) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) en marzo de 2007, con el objetivo de conocer los principales avances y dificultades que se presentaban en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “*Manos a la Obra*”, en particular, en la Línea de financiamiento a los Proyectos Estratégicos. Quienes asumieron la coordinación general de la investigación fueron B. Altschuler y A. Casalis, e integraron el equipo, Y. Ghio, D. Vaghi, C. Zaltsman, L. Taibo y V. García Delgado. Asimismo, colaboró en la elaboración de los informes. C. Ferro.

<sup>30</sup> Los proyectos, financiados por el MDS en el marco de la Línea de Proyectos Estratégicos de dicho plan, fueron seleccionados para esta investigación por la SPSyDH ya que tienen la particularidad de ser considerados como *proyectos estratégicos*, en la medida que asumen un carácter integral en cuanto a su formulación e implementación. En ese sentido, no constituyen casos aislados sino que se insertan en procesos o en políticas públicas más amplias –provinciales o municipales- que tienen por objetivo fortalecer a sectores económicos relevantes, en términos cualitativos y cuantitativos.

Los siete casos estudiados, corresponden a cinco provincias: La Rioja, Tucumán (dos casos), Misiones (dos casos), Santa Fe y Corrientes. De los mismos, tres se ubican en el ámbito rural y el resto en el ámbito urbano. Cuatro casos corresponden a sectores económicos de tipo industrial, y tres al sector primario de la economía.

los beneficiarios y de los actores locales; como así también, favorecer la replicabilidad de las experiencias más significativas.

Tanto en el análisis como en las conclusiones de esta investigación, se destacan aspectos vinculados con los avances, mejoras y dificultades “para que estas empresas de la economía social logren competir más adecuadamente” (261). En relación con las dificultades se subraya el déficit en infraestructura, en la estrategia comercial y de marketing, en la incorporación de mayor valor agregado, en el diseño y calidad de la producción y en la continua innovación tecnológica que requiere el mercado. También García Delgado et. al. destacan como obstáculo:

la dificultad de generar excedentes suficientes, que permitan un ahorro y reinversión para el reequipamiento e innovación permanente, con lo cual requieren la continuidad en el apoyo, por parte de instituciones públicas, particularmente para el financiamiento, dado que en general no tienen acceso al mercado financiero formal (261).

La misma investigación apunta que los emprendimientos atraviesan fuertes dificultades en el período inicial del proyecto, y por tanto, un proceso de crisis y reconfiguración del grupo asociativo. Se mencionan además dificultades en cuanto a la calidad del empleo, el cual continúa siendo mayormente trabajo informal y en condiciones precarias.

Dicha investigación también destaca importantes resultados socio-económicos para los beneficiarios: incremento de la facturación, aumento de los ingresos de sus socios, y mejora en las condiciones de vida que manifestaron los entrevistados en la totalidad de los casos analizados, en este sentido la investigación plantea que:

aun cuando los socios no hayan mejorado todavía sustantivamente los ingresos... la existencia misma del proyecto implicó para ellos transformaciones en términos psico-sociales. Constatar que el proyecto funciona, que da resultados, generó mejoras en el ánimo de los beneficiarios, les permitió recuperar la iniciativa, las ganas de trabajar y, fundamentalmente, recobrar la confianza en sí mismos, y en la articulación interinstitucional con el sector público local, provincial y nacional. Este último elemento no es un dato menor si consideramos que muchos de estos productores y trabajadores, no habían sido antes beneficiarios de una política pública de promoción productiva (261).

Se destaca también que en todos los casos mejoraron las condiciones generales de trabajo, por ejemplo se redujeron significativamente los accidentes y riesgos de trabajo -

especialmente a partir de las capacitaciones recibidas-, se inscribieron algunos beneficiarios en el monotributo (en algunos casos en el Monotributo Social), se contrataron aseguradoras de riesgos de trabajo y se pagaron vacaciones y/o medios aguinaldos, entre otros beneficios. Otro aspecto que se rescata es la buena articulación entre provincia y nación, y también con el orden municipal, en los casos en que este participó. Por otro lado, el acompañamiento técnico de instituciones y programas presentes en el territorio (como INTA, INTI, PSA, RITIM, los mismos territoriales del MDS y otros) se considera como una de las claves del éxito de los proyectos. Resaltan también que los proyectos permitieron generar posibilidades de trabajo e ingresos para productores locales o trabajadores que se encontraban fuera del proceso productivo o en situación de subsistencia. Para muchos de los beneficiarios, los proyectos permitieron recuperar los valores asociativos y volver a creer en el cooperativismo, como una forma de producción y distribución más justa, que hace posible para el conjunto lo que no es posible para cada uno de manera individual.

El estudio dirigido por García Delgado concluye en que el desarrollo local y la economía social van de la mano, y son una estrategia muy potente para la creación de empleo e inclusión social.

También V. Ciolli (2013) analiza el diseño, formulación y ejecución del Plan “Manos a la Obra” desde el 2003 (año de su lanzamiento) hasta el 2009, destacando los logros y las dificultades en el proceso, para “contribuir a las dinámicas de retroalimentación en la formulación de políticas públicas a nivel regional” (40). La autora destaca que el análisis de las distintas dimensiones del plan “evidenció las potencialidades de la economía social como herramienta para el diseño de políticas sociales innovadoras en América Latina” (40).

Quien adopta una perspectiva más crítica es L. Scala, que en el documento de su autoría, denominado “Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social?” (2008), expone su investigación cuyo objeto de estudio fueron los emprendimientos productivos desarrollados en el marco de implementación del Plan “Manos a la Obra”, en la provincia de Mendoza.

La autora plantea que el punto de partida de su trabajo está centrado en analizar el Plan Nacional “Manos a la Obra” a partir de considerar los modos cómo funcionan y se organizan los emprendimientos socioproductivos en la provincia de Mendoza, tomando en consideración la organización de la producción (entendiendo a la misma en estrecha

relación con las demás etapas), las vinculaciones que establecen con las organizaciones e instituciones que intervienen en la implementación del Plan, como también las posibles vinculaciones con otros emprendimientos para la realización de sus actividades. El interés de la investigación se basa principalmente en conocer el impacto que estas experiencias tienen en las condiciones de vida de sus miembros/as, entendiéndolo a éste de modo amplio, es decir en cuanto a la posibilidad que tienen de permitirles la reproducción de sus vidas, ampliar los espacios de participación y ejercer los derechos de ciudadanía. Para esto se intenta, por un lado, desentrañar los lineamientos principales del plan en vinculación con los principios de la economía social y el desarrollo local, y, por otro, confrontar estos lineamientos explicitados con los modos de funcionamiento y organización de los emprendimientos y las vinculaciones con otras organizaciones, a partir de los relatos de los/as emprendedores y de las notas tomadas en las visitas a los emprendimientos, teniendo en cuenta dos rasgos que considera importantes: “que promueve el autoempleo y que quienes participan en los emprendimientos son dueños/as de los medios con los que producen”.

Las hipótesis de trabajo están principalmente relacionadas con las instancias de acompañamiento y capacitación para los microemprendimientos, considerando la autora que estas son claramente escasas o directamente inexistentes, por lo cual se generan importantes limitaciones en el desarrollo y desempeño de los emprendimientos.

Esta investigación sostiene que el emprendimiento por sí mismo no les permite a sus integrantes lograr la reproducción de su vida, en términos de satisfacer sus necesidades, y que en aquellos casos en que los/as emprendedores no cuentan con otra fuente de ingresos, se torna imposible la continuidad de las actividades en el emprendimiento. Además, que para la marcha de los proyectos, el papel de las instituciones de la comunidad que intervienen para la implementación (municipios, organizaciones de la sociedad civil, etc.), resultan fundamentales para la continuidad de los emprendimientos, en términos de posibilitar a sus miembros/as la reproducción y de permitirles encontrar soluciones a los problemas que se les presentan en el desarrollo de sus actividades. El papel de estas instituciones es visto como prácticamente determinante al momento de hacer viable la continuidad de las actividades del emprendimiento, ya que al resultar dificultosa la etapa de producción y sobre todo la comercialización (lo que genera limitaciones para continuar con

la producción) se produce una gran dependencia de las organizaciones con las cuales están articulados.

Scala concluye que este plan social, al igual que otros que lo precedieron, no escapa de profundizar y legitimar la informalidad en el trabajo, con las consecuencias que esto trae aparejado para el efectivo ejercicio de los derechos vinculados a él. Y agrega que la sola propiedad de los medios de producción no es suficiente para el logro de la reproducción y mucho menos la apropiación de los productos del propio trabajo, y que los miembros/as de los emprendimientos, al tornarse imposible la reproducción de la vida por estos medios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo en el mercado y a abandonar las actividades del emprendimiento, imponiéndose de esta manera la racionalidad económica y la lógica del sistema capitalista.

Además, esta autora considera que el Plan “Manos a la Obra” si bien se presenta oficialmente como un viraje en las políticas sociales implementadas, más bien continúa reproduciendo la lógica de los organismos internacionales y los sectores en el poder, pudiendo constatar que el Plan presenta rasgos que se han hecho característicos en los discursos de los organismos internacionales en materia de política social, como es la apelación al trabajo voluntario de las personas en la búsqueda de la solución a sus propios problemas, el compromiso de las propias comunidades para encontrar alternativas para lograr salir de la exclusión social, la constante demanda a los valores de solidaridad, el voluntariado, la responsabilidad social. Responsabilizando así a las personas de su situación y haciendo recaer en ellos/as las tareas necesarias para la salida de la pobreza y la indigencia (en términos del Plan), intentando comprometerlos en la solución a sus problemas y desatendiendo las causas estructurales que hicieron posible que queden en la situación en la que se encuentran. En este sentido, la autora afirma que el Plan ha funcionado como un paliativo a ciertas situaciones, sobre todo a promover el autoempleo y con esto disminuir las presiones de los desempleados en el mercado de trabajo; pero las propuestas no alcanzaron para modificar las condiciones de vida de quienes participan de estas experiencias, y con estas iniciativas lo que se demuestra es que desde las instancias gubernamentales no se plantean modificaciones a las políticas que hicieron posible el aumento de la pobreza y la exclusión.

M. Hopp (2010) en una monografía de su autoría, plasma los resultados de una investigación donde se propuso describir y comparar los programas de promoción de autoempleo, implementados a partir del año 2003 en el país. A través del análisis documental de la normativa e informes de gestión y evaluación, estudió comparativamente un programa del Ministerio de Desarrollo Social (el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”) y tres del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Programa Herramientas X 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), el Programa de Inserción Laboral-autoempleo (PIL autoempleo), y el Programa Trabajo Autogestionado.

La autora definió que eran comparable estos cuatro programas porque presentan similitudes respecto del problema que atienden (la inserción o reinserción laboral de los desempleados), la estrategia que proponen para abordarlo (la promoción de desarrollo socio-productivo) y la población destinataria (personas con problemas de empleo, ya sean desocupados o trabajadores en condiciones de precariedad laboral). En su trabajo describió estas “políticas de desarrollo socio-productivo” que apuntan al mercado de empleo, sus resultados y las transformaciones del rol del Estado como promotor de “nuevas” formas de trabajo, intentando analizar cuál es la importancia y la función que cumplen en la estrategia socioeconómica del gobierno. Analizó en qué medida las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo proponen una nueva definición del concepto de trabajo -qué elementos se incluyen y cuáles se descartan en dicha definición- y de qué modo es concebido el sujeto de la política social.

El estudio parte de la hipótesis de que

si bien discursivamente el gobierno adjudica un rol relevante al autoempleo en su estrategia socioeconómica y enfatiza las rupturas con las políticas sociales implementadas por gobiernos anteriores, los planes sociales para la generación de autoempleo que se proponen objetivos de integración social y económica de la población con problemas de trabajo, encuentran sus límites para alcanzarlos, porque se desarrollan al margen de un marco legal adecuado y una regulación eficiente de las condiciones de producción y comercialización, de protección y de seguridad de los productores (2-3).

M. Hopp remarca en sus conclusiones estas limitaciones, pero también plantea que estas políticas de desarrollo socio-productivo, se proponen una nueva definición del trabajo

que pone en cuestión la definición “clásica” de empleo asalariado (en donde el capitalista es dueño del capital, del conocimiento y de la organización del proceso productivo), y adquiere un sentido más amplio que apunta a promover procesos de organización colectiva, de innovación y con potencialidades de generación de autonomía para los trabajadores.

Así esta autora considera que estas experiencias, más allá de las dificultades que actualmente presentan, son una nueva expresión social de prácticas colectivas que son tanto formas de respuesta a la crisis, como propuestas alternativas de gestión colectiva del trabajo que se oponen a la propiedad privada de los medios de producción por parte del capital. Y culmina planteando que si bien el trabajo autogestionado no es la forma laboral dominante, la existencia de políticas destinadas a este tipo de unidades productivas da cuenta de la disputa por imponer una nueva definición, que asimismo requiere de la creación de nuevas condiciones de institucionalidad que viabilicen su ampliación y desarrollo, y fortalezcan la construcción de una integración social en condiciones de igualdad.

También existe una multiplicidad de producciones escritas que discuten la “economía social”. Tiriba (2001) dice que “así como construimos realidad construimos conceptos”, en este sentido la economía social aparece actualmente en el espacio público desde distintas perspectivas: como objeto de políticas públicas, como estrategia de supervivencia, reivindicación popular, o como alternativa “más allá del capital”.

Al respecto, en la literatura científica específica se encuentran posiciones varias:

L. Noretto (2006) sostiene que: “La economía social implica experiencias de relaciones económicas que, más que reproducir el capital, lo que intentan es reproducir sociedad, priorizando los lazos sociales sobre la acumulación de capital” (7).

J.L. Coraggio, en varias publicaciones (1999, 2004<sup>a</sup>, 2004<sup>b</sup>) plantea denominar “Economía del Trabajo” al conjunto de la economía a partir de la lógica del trabajo y su reproducción ampliada. En ese sentido, la economía del trabajo no refiere solo a las formas de producción autónoma de los trabajadores (sean individuales, emprendimientos familiares o grupales, cooperativas), sino que abarca toda forma de realización de sus capacidades dirigida al objetivo de lograr la reproducción ampliada de la vida de sus miembros, así incluye el trabajo “doméstico”, el trabajo comunitario, diversas formas de asociación para mejorar los términos del intercambio y, también, el trabajo asalariado. Pero el mismo autor

también admite que la realmente existente es un conjunto inorgánico de actividades realizadas por los trabajadores, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital.

A. Salvia (2005) considera que los emprendimientos familiares y asociativos, las cooperativas de consumo y de trabajo, los movimientos de desocupados que administran planes sociales, y los trabajadores que recuperan las empresas, si bien tienden a hacer prevalecer el fin social sobre el lucro individual, están más asociadas a la informalidad o a nuevos procesos de marginación que a un nuevo tipo de conciencia colectiva o de organización política o una nueva forma de economía. Este autor sostiene que estas prácticas suponen una mayor fragmentación de los espacios sociales y de los actores políticos locales involucrados, además de una mayor dependencia del Estado, de las agencias promotoras y de las organizaciones político-gremiales; y que detrás de la afirmación de “autonomía” se reproducen diferentes maneras de convalidar la marginalidad social y las condiciones político-ideológicas que la hacen socialmente “aceptable”.

Sin embargo, otros autores señalan a estas experiencias productivas como formando parte de lo que han denominado “economía popular”. Sarria Icaza y Tiriba (2004) consideran a la economía popular como el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por los sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales. En esa perspectiva, el concepto refiere a una dimensión de la economía que trasciende la obtención de ganancias materiales y está estrechamente vinculada a la reproducción ampliada de la vida; y agregan que “aunque inmersa y, en última instancia, sometida a los imperativos de la “ley del más fuerte”, presenta características que se contraponen a la racionalidad económica capitalista”(177), ya que los trabajadores de la economía popular no intercambian su fuerza de trabajo por un salario ni se les extrae plusvalía. Lo que diferencia entonces a la economía popular “es, entre otros, la negación del empleo de la fuerza de trabajo como una mercancía –la única que como señala Marx es capaz de producir más valores que el valor invertido por el capitalista” (Sarria Icaza y Tiriba, 2004: 179).

Razeto (1993 b, citado en Sarria Icaza y Tiriba, 2004) plantea que la “economía popular” está conformada por cinco tipos de actividades y emprendimientos:

- a) soluciones asistenciales, como pedir limosna en las calles, sistemas organizados de beneficencia pública o privada orientadas a

sectores de extrema pobreza, etc.; b) actividades ilegales y pequeños delitos, como prostitución, pequeños hurtos, pequeños puntos de venta de drogas y otras actividades consideradas ilícitas o al margen de las normas culturales socialmente aceptadas; c) iniciativas individuales no establecidas e informales como comercio ambulante, servicio de pintura y limpieza, cuidadores de autos, colectores y vendedores de chatarra, etc. - a menudo vinculados al mercado formal-; d) microempresas y pequeñas oficinas y negocios de carácter familiar, individual o de dos o tres socios, como oficinas de modistas, bares, kioscos, etc. y e) organizaciones económicas populares (OEPS): pequeños grupos que buscan, asociativa y solidariamente, la manera de encarar sus problemas económicos, sociales y culturales más inmediatos (generalmente surgidos a partir de parroquias, comunidades, sindicatos, partidos y otras organizaciones populares). (181)

Antunes (2005) desarrolla una crítica a la economía social, plantea:

me parece un gran error concebirla como una real alternativa transformadora de la lógica del capital y de su mercado, como capaz de minar los mecanismos de la unidad productiva capitalista. Como sí, a través de la expansión de la economía solidaria, inicialmente en los márgenes del sistema, se pudiese revertir y alterar sustancialmente la esencia de la lógica del sistema productor de mercancías y de la valorización del capital. (...)...atribuirles la posibilidad, con su expansión, de sustituir, alterar, en última instancia, transformar el sistema global de capital, me parece un equívoco enorme. Como mecanismo minimizador de la barbarie del desempleo estructural, cumple una efectiva (aunque limitadísima) acción. Sin embargo, cuando se la concibe como un momento de profunda transformación social, acaba convirtiéndose en una nueva forma de mistificación que pretende, en la hipótesis más generosa, “sustituir” las formas de transformación radical, profunda y totalizante de la lógica societal por mecanismos paliativos y parciales, de algún modo asimilables por el capital. Y en su versión más blanda y adecuada al orden, pretende en verdad evitar las transformaciones capaces de eliminar el capital. (104)

Otros autores, como Van Kemenade y Favreau (2000) consideran que ella “invita” a repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y entre el Estado y el mercado, repensar así la cuestión de la democratización laboral y de la democratización económica.

En una de sus producciones escrita, C. Danani (2004) manifiesta que la economía social es “una hipótesis de construcción”, cuyas condiciones y horizontes postulan e impulsan una sociabilidad más rica, y ello incluye la satisfacción de otras necesidades, definidas de otro modo; y se pregunta si es una ¿Propuesta pobre para pobres?, a lo que contesta: “Sí, es un riesgo, el mismo que corrió y corre cada propuesta que haya contradicho algún aspecto de la sociabilidad capitalista, que haya ido a contramano de la codicia o haya pretendido superar el miedo” (26).

En este sentido también Saguier (2008) plantea que la economía social enfrenta múltiples dificultades, pero asimismo y simultáneamente, puede afirmarse como “un significativo campo de resistencia popular, que configura (en un marco capitalista dependiente) una verdadera “praxis de la excepción” que instala valores alternativos, los indicios “concretos” de una nueva cultura emergente” (29).

Autores como Fernández Soto y Tripijana (2009) manifiestan que “la comprensión de la economía social no puede adecuarse a las distinciones tajantes como las que a menudo se quieren establecer entre el sector mercantil y el sector no mercantil” (138), y agregan que “difícilmente pueda conceptualizarse la realidad de las prácticas de economía social por fuera del mercado, cuando es el mercado el que regula la sociedad”(139), pero resultan positivas pues permiten “desarrollar un proceso de socialización basado en la solidaridad y la cooperación que de alguna manera los pone por “fuera” de la lógica dominante en el sistema capitalista” (139).

### ***Determinación del Problema y los Objetivos de Investigación en torno al Objeto del Estudio:***

El propósito central de esta investigación es analizar las relaciones existentes entre las categorías de *trabajo, ingresos y programas sociales*, particularmente a partir de estudiar el caso de implementación desde la Municipalidad de la ciudad de Tandil del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, en la Argentina de comienzos del siglo XXI.

La Municipalidad de Tandil implemento fundamentalmente una de las líneas de financiamiento definidas en el Plan: “Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales”. Esta línea permitió al municipio gestionar subsidios de hasta \$15.000 cada uno, para la compra de insumos y herramientas para el desarrollo de proyectos asociativos integrados por tres o más personas (con la condición de ser desocupado/as, subocupado/as y/o beneficiario/as del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados), destinados a la producción de bienes o servicios para su comercialización.

El período seleccionado para el análisis es desde el año 2004 hasta el 2008. Enero del 2004 es el momento en que la Municipalidad de Tandil comienza con las primeras acciones

de difusión del Plan “Manos a la Obra” y cuando se crea un organismo oficial competente<sup>31</sup>, que define los proyectos productivos conjuntamente con las personas interesadas; hasta el 2008, porque es el año donde se terminan de ejecutar los últimos recursos enviados por el ministerio nacional, paralelo al desarrollo de todos los proyectos implementados en Tandil con esta operatoria. Al mismo tiempo la dimensión temporal del objeto se relaciona a transformaciones socioeconómicas más amplias que constituyen elementos explicativos del problema observadas en el movimiento de la sociedad desde el último cuarto de siglo XX.

Algunos de los interrogantes que guían la investigación son: cómo se materializan los emprendimientos productivos autogestionados del *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”*, en la ciudad de Tandil; qué forma de trabajo se manifiesta con el desarrollo de estos proyectos productivos “autogestionados”; cómo participan en la reproducción cotidiana del productor y su familia los ingresos generados con el trabajo “independiente y autogestionado”; porqué esta modalidad de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo; cuáles son los fundamentos que orientan esta estrategia del Estado argentino en este principio de siglo; con qué objetivos se da el surgimiento, implementación y sostenimiento de este tipo de programas sociales; cuáles son los sentidos políticos y económicos de esta propuesta estatal de procesos autogestionados de trabajo “en el marco de la economía social”.

Por lo cual los objetivos generales de esta investigación son:

- Conocer y analizar una de las formas de trabajo desplegadas en la actualidad en la Argentina: el desarrollo de emprendimientos productivos “autogestionados” en el marco de implementación de un programa social,
- Caracterizar y problematizar esta forma de trabajo como fuente de ingresos,
- Reflexionar acerca de los fundamentos y sentidos de esta estrategia de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo a principios del siglo XXI.

Y los objetivos específicos son:

---

<sup>31</sup> Se conformó un área específica denominada Economía Social y Articulación Institucional, dependiente en el organigrama municipal de la Secretaría de Desarrollo Social.

- Conocer los argumentos y dimensiones operativas propuestas por el Ministerio de Desarrollo Social en la normativa del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.
- Identificar y describir los emprendimientos productivos asociativos comerciales en el marco de ejecución desde la Municipalidad de Tandil del Plan “Manos a la Obra”,
- Indagar las situaciones caracterizadas como problemáticas, tanto por los emprendedores como por los agentes institucionales involucrados en la implementación de la política,
- Examinar límites y potencialidades económicas de los emprendimientos productivos asociativos.

### ***Estrategia Metodológica:***

Lo que se pretende realizar en esta investigación es un estudio de caso, en el marco de una perspectiva teórica-metodológica materialista, que considera analizar categorías conceptuales mediante la reflexión sobre una práctica concreta, enmarcada ésta en procesos socio-históricos más complejos.

Al respecto Sautu (2005) dice que en el estudio de caso se produce una “interacción continua entre los conceptos teóricos y la evidencia empírica” (42). Y agrega que el estudio de caso, como estrategia metodológica cualitativa, se caracteriza por ser “particularístico”, es decir está focalizado sobre una situación o un fenómeno en particular, aún cuando comparte ciertos rasgos con otros; porque tiene un alto contenido descriptivo, que permite mostrar las complejidades de ese caso y señalar qué factores o circunstancias contribuyen a dicha complejidad; y por la calidad heurística, que permite abordar explicaciones en términos de cómo y por qué suceden los hechos, cuáles son las razones inmediatas y el contexto en que tienen lugar (42-43).

El objeto del estudio ha sido seleccionado a partir del propio proceso de actuación profesional en un ámbito socio-ocupacional específico: la Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil, específicamente trabajando como profesional en el desarrollo de la operatoria a nivel local del Plan “Manos a la Obra”, por entender a la práctica socio-histórica concreta como fundamento y finalidad de la teoría, y por considerar

la realidad como una totalidad concreta que se convierte en estructura significativa para cada hecho o conjunto de hechos históricos-sociales<sup>32</sup>.

Es decir que en esta investigación se intenta reflexionar y construir conocimientos desde una práctica concreta, para lo cual se utiliza la teoría social crítica como recurso para “esclarecer” una situación histórica específica, constitutiva del objeto del estudio.

Se entiende que el conocimiento científico construido y acumulado sistemáticamente acerca de la sociedad es de suma importancia como guía para interpretar y actuar en la realidad, para romper con prácticas inmediatistas y superficiales, para producir cambios sustanciales en la situación objeto de la intervención.

Se fundamenta esta postura en los planteos que ya han construido pensadores como K. Kosik (1967), que dice: “el punto de partida de la investigación debe ser formalmente idéntico al resultado”, pero el sentido de la indagación es llegar mediante la reproducción mental de la realidad a algo distinto por su contenido a aquello de lo que se ha partido. Comprender la realidad es recorrer, mediante el movimiento del pensamiento y en el pensamiento, el camino desde la “representación caótica del todo” a la “rica totalidad de las múltiples determinaciones y relaciones” para retomar al punto de partida, pero ya no al todo incomprendido de la percepción inmediata, sino al concepto del todo ricamente articulado y comprendido.

El universo de análisis son todos los proyectos productivos puestos en marcha en la ciudad desde la Municipalidad de Tandil, en el marco del Componente *Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales* del Plan “Manos a la Obra”.

En relación con los objetivos de indagación, los aspectos y dimensiones para el análisis se definen en distintos planos:

- Vinculado a lo normativo del Plan, en el nivel estatal-nacional: por qué se diseña este Plan, con qué objetivos, para qué y a quién/es está dirigido, quiénes participan en la implementación.

---

<sup>32</sup>Al respecto dice Kosik (1967): “La realidad es entendida como concreción, como un todo que posee su propia estructura (y por tanto, no es algo caótico), que se desarrolla (y por ende, no es algo inmutable y dado de una vez para siempre), que se va creando (y, en consecuencia, no es un todo perfectamente acabado y variable sólo en sus partes singulares o en su disposición)” (56). Y la totalidad pensada “horizontalmente”, como relación dinámica y contradictoria de las partes y el todo, pero también teniendo en cuenta su dimensión “vertical”, que es la dialéctica del fenómeno y la esencia.

- Vinculado a la ejecución, en el nivel de gobierno municipal: desde qué dependencia municipal se ejecuta, quiénes son convocados para la ejecución, cómo se materializa la operatoria: relaciones, propuestas, dificultades.
- Vinculado al desarrollo de los emprendimientos productivos autogestionados, en el nivel local-territorial: quiénes integran los proyectos asociativos (cantidad de personas por proyecto, sexo, edades, nivel educativo, condición laboral y/o receptores de otros programas de empleo, etc.), sectores de la producción en los que se realizan, infraestructura para la producción propiamente dicha, comercialización de los productos, condiciones de trabajo e ingresos.

Se ha optado por utilizar como fuentes de información distintos textos de interés y documentos oficiales que condensan datos relevantes del objeto del estudio y están en relación con los objetivos planteados. Las fuentes utilizadas son:

- Documentos elaborados por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, que contienen información referida a la fundamentación del diseño y de los lineamientos para la implementación del Plan “Manos a la Obra”. También documentos de referencia realizados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación;
- Documentos confeccionadas por organismos públicos como el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Instituto Provincial de Estadísticas de la provincia de Buenos Aires, que contienen información referida al mercado de trabajo, incluido el local;
- Documentos oficiales de diferentes organismos locales que contienen datos cuali-cuantitativos de los emprendimientos desarrollados en el marco de este programa social en la ciudad de Tandil, centralmente los construidos por la Secretaria de Desarrollo Social y la Secretaria de Desarrollo Local de la Municipalidad de Tandil, pero también la FUNIVEMP (Fundación Universidad-Empresas) organismo dependiente de la Universidad Nacional del Centro de la Prov. de Buenos Aires;
- Informes de gestión y de evaluación elaborados por los profesionales que trabajaron en la operatoria desde la Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil; donde también se encuentran expresadas la voz de los diferentes sujetos

sociales involucrados: los emprendedores, los funcionarios y agentes estatales, representantes de organizaciones de la sociedad civil;

- Se incluyen aquí también aquellos informes institucionales y estudios académicos elaborados personalmente, por haber intervenido en la cuestión como trabajadora social desde la Secretaria de Desarrollo Social del municipio. Estos informes son considerados los de mayor relevancia ya que fueron elaborados durante y como parte del proceso de ejecución del programa a nivel local, y porque para la elaboración de ellos se utilizó información recabada oportunamente y de manera personal, a partir del uso de distintas herramientas metodológicas: observaciones, entrevistas, encuestas, reuniones grupales, etc.;
- Materiales multimedia: artículos periodísticos en diarios locales referidos a la temática y a los proyectos en particular, videos institucionales;
- Material bibliográfico donde se analizan las transformaciones ocurridas en el campo de la intervención social del Estado en las últimas décadas, particularmente las formas institucionales que adquiere en este marco la política social seleccionada para este trabajo;
- Literatura científica que guarda relación con la temática de investigación.

Considerando los diferentes planos definidos para la comprensión del problema, el análisis del conjunto de las fuentes estadísticas y documentales seleccionadas, permite realizar la construcción teórica del objeto en relación con su construcción empírica.

### ***Consideraciones Teóricas:***

El *trabajo*, de acuerdo a los planteos de K. Marx, no es sólo considerado una mera actividad económica sino que determina la totalidad de la existencia del hombre. El trabajo humano posee una dimensión teleológica, es decir, sólo el hombre como ser viviente tiene la capacidad de proyectar anticipadamente en su imaginación el resultado a ser alcanzado por el trabajo, y mediante éste el hombre se afirma como ser creador y al transformar la realidad se transforma a sí mismo.

En concordancia, K. Kosik (1967) nos señala al respecto que el trabajo es proceso, y en este proceso el hombre construye el mundo humano en el que se constituye la unidad del

hombre y de la naturaleza, sobre la base de su recíproca transformación: el hombre se objetiva en el trabajo, y el objeto es separado del contexto natural originario para ser modificado y elaborado.

Es decir, el trabajo es entendido como producción objetiva y subjetiva, de cosas materiales y de subjetividad humana. Los hombres construyen la historia, que es la producción y la reproducción de la vida inmediata, esto implica la producción y reproducción de los medios de existencia (alimentos, ropa, vivienda y los instrumentos necesarios para producir todo eso) y la producción y reproducción del hombre mismo.

Es en este sentido también que G. Lukacs (2004) manifiesta que el trabajo es la categoría fundante del ser social, así considera que son construcciones de los hombres tanto un pan, una obra de arte o una relación social como el capital.

Sobre la base del trabajo, en el trabajo, y por medio del trabajo, el hombre se crea a sí mismo como ser pensante, y es el único ser capaz de crear la realidad.

Sostiene Kosik, que el trabajo, en un sentido filosófico, es la actividad objetiva del hombre que crea la realidad humano-social, pero, desde el punto de vista de la economía, el trabajo se revela como regulador y como estructura activa de las relaciones sociales en la producción. El trabajo como categoría económica es el creador de la forma específica, histórica y social de la riqueza, es la actividad productiva social que crea la forma específica de la riqueza social.

En la sociedad capitalista, como sociedad de clases, la razón del trabajo ya no es la satisfacción de las necesidades del trabajador/productor, sino el aumento de la riqueza social, distribuida de manera desigual de acuerdo a relaciones de propiedad y relaciones de trabajo propias de una forma de producir: el modo capitalista de producción.

El trabajo, en cuanto creador de valores de uso, es una condición de la existencia del hombre, independiente de todas las formas de sociedad, pero en cuanto los hombres trabajan unos para otros de alguna manera, su trabajo recibe también una forma social. En la sociedad burguesa, el trabajo humano es considerado actividad conservadora, creadora y acrecentadora de valor.

Estos planteos realizados por K. Marx se fundan en una concepción materialista de la historia<sup>33</sup>. Esta concepción de la historia consiste en exponer, partiendo de la producción material de la vida inmediata, el proceso real de producción, y en concebir la sociedad civil<sup>34</sup> como el fundamento, verdadero hogar y escenario de toda la historia en una determinada fase de desarrollo de las fuerzas productivas, presentándola en su acción en cuanto Estado y explicando en base a ella todos los diversos productos teóricos y formas de la conciencia (la religión, la filosofía, la moral, etc.). En este sentido, no es el Estado el que condiciona y regula la sociedad civil sino que es ésta la que condiciona y regula el Estado; por tanto la política y su historia deben explicarse partiendo de las relaciones económicas y su desarrollo, y no a la inversa<sup>35</sup>.

Por lo cual el mismo Marx manifiesta que el “trabajo” como categoría es tan moderna como las relaciones que le dan origen, que pertenece en su pleno desarrollo intensivo y extensivo a una forma social compleja: el régimen mercantil ampliado, el modo capitalista de producción.

Marx considera que éste es un régimen de producción y apropiación de lo producido que reposa sobre el antagonismo de clases, sobre la explotación de unos hombres por otros, y a partir del momento en que comienza a dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividades que le es impuesto y del que no puede salirse si no quiere verse privado de los medios de vida.

---

<sup>33</sup> Concepción antagónica con la concepción idealista de la historia. Para Marx los individuos se hacen los unos a los otros, tanto física como espiritualmente, pero no se hacen así mismos. No es la conciencia la que determina la vida sino que es la vida la que determina la conciencia. La conciencia no puede ser nunca otra cosa que el ser consciente, y el ser de los hombres es su proceso de vida real. Los hombres reales y actuantes son los productores de sus representaciones. La producción de las ideas y representaciones, de la conciencia, se presentan como emanación directa de su comportamiento material. La “historia de la humanidad” por tanto debe estudiarse y elaborarse siempre en conexión con la historia de la industria y del intercambio, y al cambiar las condiciones de vida, las relaciones sociales, la existencia social del hombre, cambian también sus ideas, sus opiniones y sus conceptos, en una palabra, su conciencia, así la producción espiritual cambia y se transforma con la producción material. Es decir, no se parte de lo que los hombres dicen, se representan o se imaginan, ni tampoco del hombre predicado, imaginado, representado o imaginado, para llegar al hombre “de carne y hueso”, se parte del hombre que realmente actúa, de los hombres que desarrollan su producción material y su intercambio material que cambian también, al cambiar esta realidad, su pensamiento y los productos de su pensamiento. Y agrega Marx que, las ideas imperantes en una época han sido siempre las ideas propias de la clase imperante.

<sup>34</sup> El término sociedad civil apareció en el siglo XVIII, cuando ya las relaciones de propiedad se habían desprendido de los marcos de la comunidad antigua y medieval. La sociedad civil en cuanto tal, dice Marx, sólo se desarrolla con la burguesía, es la forma de intercambio correspondiente a este modo de producción.

<sup>35</sup> Para Marx, los fenómenos económicos desempeñan una potencia histórica decisiva en la historia moderna, forman la base sobre la que surgen las contradicciones de clase y estas sirven de fundamento a toda la historia política.

En el régimen de propiedad privada de la burguesía, se da concretamente al mismo tiempo junto con la división del trabajo, la distribución desigual, tanto cuantitativa como cualitativamente, del trabajo y de sus productos, es decir, de la propiedad.

Marx plantea que con la división del trabajo, se da la realidad de que las actividades espirituales y materiales, el disfrute y el trabajo, la producción y el consumo, se asignen a diferentes individuos, entonces la división del trabajo y la propiedad privada son términos idénticos, uno de ellos dice referido a la forma, lo mismo que el otro referido al producto.

El proceso de trabajo humano se extingue en el producto, y los productos adoptan generalmente forma de mercancías. Las mercancías poseen una forma doble: son objetos de uso, y al mismo tiempo portadoras de valor. La mercancía toma esta última forma cuando se la considera en la relación de cambio con otra mercancía, la magnitud de valor de la mercancía es la que regula su relación de cambio. Sólo dentro de su intercambio reciben los productos del trabajo una objetividad de valor socialmente igual, separada de su objetividad de uso sensiblemente distinta.

Marx considera que en las mercancías está representada la naturaleza doble del trabajo: el trabajo concreto como valor de uso (el qué y el cómo del trabajo)<sup>36</sup>, y el trabajo abstracto como valor (el cuánto, cantidad y duración del trabajo), así el trabajo concreto resulta expresión del trabajo humano abstracto.

El trabajo es gasto de una cantidad de fuerza de trabajo humana, así el valor de la mercancía representa trabajo humano objetivado. Es decir, el valor de toda mercancía viene determinado por la cantidad de trabajo materializado en su valor de uso, y por el tiempo de trabajo socialmente necesario para su producción, por lo tanto, la magnitud del valor de una mercancía sólo representa la cantidad de trabajo contenida en ella.

Sobre la base del modo de producción capitalista, la capacidad de trabajo o fuerza de trabajo también es una mercancía, que se ofrece en el mercado por su propio poseedor (propietario de la capacidad de trabajo) por un tiempo determinado (trabajador libre), cuyo valor de uso posee la propiedad singular de ser fuente de valor, y cuyo consumo efectivo es objetivación de trabajo, es decir, creación de valor.

---

<sup>36</sup> Trabajo útil, actividad productiva especial conforme a un fin, cualitativamente diferente (en cuanto a objetivos, modos, medios, resultados), en el que su producto es un valor de uso que satisface una necesidad particular.

Lo que caracteriza a la época capitalista es que la fuerza de trabajo asume para el propio trabajador la forma de una mercancía que le pertenece a él, y su trabajo, la forma de trabajo asalariado. Como toda mercancía posee un valor, su valor se determina por el tiempo de trabajo necesario para su producción y reproducción, y este tiempo es el tiempo de trabajo necesario para la producción de los medios de existencia. Entonces, el valor de la fuerza de trabajo es el valor de la suma de los medios de subsistencia necesarios para la conservación de su poseedor, de ahí que varíe su valor también con el valor de estos medios de vida, es decir, con la magnitud del tiempo de trabajo requerido para su producción.

El valor de cambio de la capacidad laboral se paga al pagar el precio de los medios de subsistencia habitualmente necesarios en un estado dado de la sociedad, para sostener al trabajador como tal. Así el precio del trabajo, como tantas otras mercancías, equivale a su coste de producción.

El uso de la fuerza de trabajo es el propio trabajo, el comprador de la fuerza de trabajo la consume haciendo que su vendedor trabaje, el proceso de consumo de la fuerza de trabajo es al mismo tiempo el proceso de producción de las mercancías y de la plusvalía. Como el fin inmediato y el producto por excelencia de la producción capitalista es la plusvalía, para Marx solamente es productivo aquel trabajo que sea consumido directamente en el proceso de producción con vistas a la valorización del capital y solo es un trabajador productivo el que directamente produzca plusvalía, el que sirve directamente al capital como instrumento de su autovalorización, como medio para la producción capitalista.

Desde el simple punto de vista del proceso laboral en general, es productivo aquel trabajo que se realiza en un producto (en una mercancía), pero desde el punto de vista del proceso capitalista de producción, se agrega la determinación más precisa de que es productivo aquel trabajo que valoriza directamente al capital, el que produce plusvalía.

Para Marx, trabajo productivo no es igual a trabajo asalariado. Todo trabajador productivo es un asalariado, pero no todo asalariado es un trabajador productivo. El trabajador productivo no es un trabajador que meramente intercambia sus servicios por dinero, es decir su trabajo en cuanto valor de uso. El trabajo productivo constituye un elemento más, y el más importante, del proceso de autovalorización del capital, que se

intercambia directamente por dinero que en sí es capital, que está destinado a funcionar como capital y que como capital se contrapone a la capacidad de trabajo.

Un trabajo de idéntico contenido (valor de uso) puede ser improductivo o productivo, la diferencia consiste tan sólo en si el trabajo se intercambia por dinero como dinero o por dinero como capital. La diferencia entre el trabajo productivo y el improductivo es importante con respecto a la acumulación, ya que sólo el intercambio por trabajo productivo constituye una de las condiciones de la reconversión de la plusvalía en capital.

Entonces, trabajo productivo es aquel que para el trabajador reproduce solamente el valor previamente determinado de su capacidad de trabajo (precio de la fuerza de trabajo, salario), mientras que en su condición de actividad generadora de valor (instrumento), valoriza al capital (trabajo impago) y en cuanto capital (capital variable) opone al trabajador los valores creados por dicho trabajo.

En el proceso capitalista de producción, la relación específica entre el trabajo objetivado y el trabajo vivo transforma al primero en capital, al segundo en trabajo productivo, y el producto específico es la plusvalía.

Se “recupera” para el análisis la teoría del valor trabajo en Marx, para reafirmar que el trabajo que crea valor es una forma histórica específica de trabajo, y que en una sociedad mercantil, como la nuestra, el carácter social del trabajo se expresa en el valor mercantil. En consecuencia no se analiza el trabajo sólo restringido al trabajo material, sino éste unido a las formas asumidas por las relaciones sociales que le dan sustento.

Iamamoto (2008), basándose en los planteos contruidos por Marx, sostiene al respecto que las formas de organización del trabajo y la participación en sus frutos, están condicionadas por la distribución de los medios de producción, y expresan formas diferentes de relación y articulación entre sujetos sociales distintos. El lucro, la renta y el salario son parte del mismo valor producido por el trabajador.

Es en este sentido que en esta investigación se considera trabajo en el marco del proceso de producción mercantil capitalista, a toda aquella actividad del hombre que implique el uso de su propia fuerza de trabajo, con medios de producción (propios o no), para la producción de mercancías -sean bienes o servicios-, que por tanto son valores de uso (para él y para otros) pero fundamentalmente tienen valor de cambio en el mercado, un

precio, lo que genera ingresos (monetarios y /o en especies) a este productor. En una sociedad donde prima la economía de mercado, dice Polanyi (1989): “cualquiera que sea la verdadera fuente de los ingresos de una persona se los debe considerar como resultante de una venta” (81).

En relación con esto, y en vinculación con el objeto de este estudio, se considera a la producción mercantil simple también como “una manera histórica específica de reproducción del capital”, Iamamoto y de Carvalho (1984) sostienen al respecto que:

...la expansión del capital no es lineal. Se verifica, históricamente, que el movimiento mismo de reproducción en el conjunto de la sociedad produce relaciones sociales de producción no capitalistas, como medio de extracción del trabajo excedente por el capital. No se trata de relaciones propias de modos anteriores de organización de la sociedad, porque son redimensionadas en su significación histórica al subordinarse al movimiento expansionista del capital. Se trata de la producción capitalista de relaciones de producción no capitalista (65).

Al analizar ingresos en una sociedad capitalista, se concibe que haya una desigual distribución de ingresos entre clases sociales, y al interior de las mismas, en relación con la propiedad o no del capital, y la desigual distribución de la riqueza producida socialmente. Con respecto al ingreso y sus fuentes, Marx (1980) dice:

La forma del ingreso y las fuentes de este expresan las relaciones de la producción capitalista bajo su forma fetichizada. Su existencia, tal como se manifiesta en la superficie [de las cosas] aparece desconectada de las conexiones ocultas y de los eslabones intermedios que sirven de mediadores. La tierra se convierte, así, en fuente de la renta, el capital en fuente de la ganancia y el trabajo en fuente del salario (403).

El trabajo, junto con la tierra y el dinero son mercancías ficticias, según K. Polanyi, ya que no han sido producidas para la venta. Y agrega: “Esta ficción, sin embargo, permite organizar en la realidad los mercados de trabajo, de tierra y de capital. Estos son de hecho comprados y vendidos en el mercado, y su oferta y demanda poseen magnitudes reales...” (128).

Entonces los ingresos se definen social e históricamente, dependen de las costumbres, necesidades y condiciones, en un tiempo y lugar determinado, y en vinculación con lo que en una sociedad se considera que “le corresponde” o “le pertenece” a cada uno de los grupos sociales fundamentales.

Los grupos sociales fundamentales de una sociedad capitalista se definen y distinguen entre sí teniendo en cuenta dos dimensiones: la posición (con relación a la propiedad: propietarios o no propietarios) y la función (vinculadas a la actividad productiva). A su vez estas dos dimensiones permiten distinguir capas y fracciones al interior de los grupos sociales, las unas se tratan de cortes verticales que dividen transversalmente cada grupo social (pudiéndose distinguir 3 grandes fracciones coincidentes con las esferas en que se divide el trabajo social: agrícola, industrial y comercial/ no productivo), las otras son cortes horizontales al interior de cada grupo social que refieren a las condiciones de vida (pudiéndose distinguir en cada grupo social entre capas más acomodadas y capas más pobres). Hablar de grupos sociales es reconocer las contradicciones y conflictos, antagonismos y desigualdades en torno al desarrollo de una relación fundamental: capital –trabajo (PIMSA, 2000)<sup>37</sup>.

Por lo anteriormente expresado, y tomando la definición que aporta Iñigo Carrera y Podesta (1997), se considera que la masa trabajadora está conformada por:

El conjunto de los que, sean o no propietarios de sus condiciones materiales de existencia, es decir sean proletarios o pequeños propietarios, reproducen su vida por su propio trabajo y son explotados o expoliados por diversos mecanismos (nota n° 10).

Cuando al producirse cambios en la acumulación se altera la composición del capital, y se reduce la demanda relativa de fuerza de trabajo viva por parte del capital, una parte de la masa trabajadora, aquella que trabaje a medias o esté desocupada, es la considerada “sobrante” o “superpoblación relativa”<sup>38</sup>.

Para la masa trabajadora, los ingresos son el equivalente de valores de uso, de los medios necesarios e indispensables para su reproducción y la de su familia (alimentación, vestimenta, vivienda, calefacción, etc.). Al respecto, dicen Iamamoto y de Carvalho (1984) que el ingreso “es socialmente determinado, considerándose el mínimo indispensable para

---

<sup>37</sup> Posición teórica que se contrapone a la que define estratos sociales. Las teorías de la estratificación se ubican en el concepto de población y no de clases, entendiendo a la sociedad como una línea continua donde los individuos (no las clases) se van ubicando jerárquicamente más arriba o más abajo en una misma escala en torno a uno o una serie de atributos en común (PIMSA, 2000).

<sup>38</sup> Marx la denomina también ejército industrial de reserva para identificarlo y diferenciarlo del ejército de fuerza de trabajo activa. Es población sobrante relativa con relación a las necesidades medias de valorización del capital, y ésta se manifiesta de diversas formas: la fluctuante, la latente y la estancada, identificando al “sedimento más bajo” en la esfera del pauperismo (Ver Capítulo XXIII: “La ley general de la acumulación capitalista”, en *El Capital. Crítica de la economía política*. Libro I Tomo III).

cubrir las necesidades consideradas básicas en cada momento histórico particular, de acuerdo con el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad” (100).

La obtención de los medios de vida por parte de los trabajadores depende de un conjunto de mediaciones que son sociales, estas pueden tomar la forma de dinero<sup>39</sup>, salario<sup>40</sup>, o de transferencias monetarias y/o de servicios y bienes en la esfera pública a través de distintos programas sociales<sup>41</sup>.

El Estado se constituye en el escenario donde se discuten estas cuestiones, para definir los mecanismos de distribución, intercambio y redistribución de los ingresos y de transferencias públicas hacia y entre grupos sociales. Como dice F. Engels (1975), el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad, el Estado es un producto de la sociedad cuando esta llega a un grado de desarrollo determinado que

...se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjugar. (...) a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del “orden”. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella cada vez más, es el Estado (162).

Se reconoce así la relación dialéctica entre Estado y sociedad, es decir los vínculos, no lineales, no mecánicos, no deterministas, sino complejos que los funden en un todo orgánico. Plantea al respecto Poulantzas (1980): “El Estado desempeña...un papel decisivo en las relaciones de producción y en la lucha de clases, estando presente ya en su constitución, así como en su reproducción” (35).

Es decir que las luchas populares se inscriben en la materialidad institucional del Estado, y es en este sentido que se debe comprender la complejidad de los programas sociales en los que se materializan las políticas sociales. Dice Poulantzas (1980) que el Estado es la condensación material y específica de una relación de fuerza entre clases y

---

<sup>39</sup> Objeto material (papel moneda) que es el equivalente general de todas las mercancías, en el caso del productor lo recibe a cambio de los valores de uso que ofrece y vende en el mercado.

<sup>40</sup> Nombre especial con el que se designa el precio de la fuerza de trabajo. Los ingresos toman la forma de salario en caso de que el productor no sea propietario de las mercancías y de los medios de producción, entonces vende en el mercado directamente su fuerza de trabajo como mercancía para producir en condiciones que le son dadas.

<sup>41</sup> Las transferencias desde el Estado están destinadas principalmente a aquella capa de la masa trabajadora que no puede vender en el mercado sus productos y/o su fuerza de trabajo: el “pauperismo oficial”.

fracciones de clase, y que el consenso posee siempre un sustrato material, por lo cual se considera que las políticas sociales no son acciones neutras sino que contienen determinadas intencionalidades políticas ligadas a los intereses que persigue la intervención del Estado en lo social. El mismo autor agrega:

(El Estado) procurando siempre la hegemonía de clase, actúa en el campo de un equilibrio inestable de compromiso entre las clases... y asume así una serie de medidas materiales positivas para las clases populares, incluso si estas medidas constituyen otras tantas concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas (30-31).

Las políticas sociales participan en el ordenamiento de las relaciones sociales, en los procesos de mantenimiento del orden social, y de construcción de legitimación de los proyectos sociales vigentes, y al mismo tiempo, suponen procesos de lucha por la definición de los problemas sociales que deben ser atendidos públicamente, y por la distribución de recursos necesarios para atenderlos (Férrandez Soto, 2005).

Las políticas sociales son intervenciones condicionadas por el contexto histórico en que emergen, que expresan relaciones, conflictos, contradicciones e intereses sociales que no son neutros ni igualitarios. Por esto mismo Yasbek (2008) plantea que las políticas sociales sólo pueden ser pensadas políticamente, como parte de las respuestas que el Estado da a las expresiones de la “cuestión social”<sup>42</sup> y al reconocimiento de los derechos sociales y, a su vez, representan una estrategia de gestión social de la fuerza de trabajo.

La intervención del Estado, a través de un conjunto de políticas -económicas, demográficas, sociales y laborales-, incide y regula el mercado de fuerza de trabajo (el volumen, las características y la distribución de la oferta de fuerza de trabajo, el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo, el conflicto laboral), vinculado a los requerimientos de fuerza de trabajo en el proceso de acumulación, y el peso que se le asigne al consumo de los trabajadores en el mercado (Cortés y Marshall, 1991).

---

<sup>42</sup> La cuestión social son las distintas manifestaciones en el cotidiano de la contradicción Capital-Trabajo, y expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y su ingreso en el escenario político, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del Capital y el Estado. Las configuraciones asumidas por la cuestión social integran determinantes históricos objetivos, que condicionan la vida de los individuos sociales, y dimensiones subjetivas, fruto de la acción de los sujetos en la construcción de la historia (Iamamoto, 2008).

Es decir que el Estado se encuentra articulado con las relaciones de producción. Esto no quiere decir que se trata de un Estado que es “usado” por los capitalistas, sino de un Estado que “es” capitalista. En este sentido, Borón (2003) explica que:

...el carácter de clase del Estado se asienta en mecanismos estructurales que articulan y combinan –mediante compromisos siempre dificultosos y provisorios- las necesidades de acumulación capitalista con los imperativos emanados de los intereses universales de la sociedad (280).

Se definen entonces legislaciones y reglamentos en favor del trabajo, pero aún el control y la propiedad de la producción prioritariamente es del capital, aunque coexisten con posibilidades de resistir, oponerse y/o atenuar la explotación (Offe, 1991).

Para el capital, la intervención social del Estado es un medio de reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo activa, y de sostenimiento de aquella parcela de la población trabajadora que se encuentra, temporaria o permanentemente, fuera del mercado de trabajo. Y también la red de servicios sociales viabilizan para el capital una ampliación del campo de inversiones, es decir que las políticas sociales además sustentan en este sentido el proceso de reproducción ampliada del capital (Iamamoto y de Carvalho, 1984).

También como consecuencia de las luchas sociales, y respuestas a la capacidad de resistencia, movilización y organización, las políticas sociales son complementos o “vitales” para la reproducción de la masa trabajadora; aunque tales reivindicaciones, al ser absorbidas por el Estado, son devueltas a los trabajadores como “beneficios sociales”.

Así, S. Fleury (1994) plantea que la regulación de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo por parte del Estado es el resultado de la lucha de clases, por eso en el campo de las políticas sociales confluyen intereses y presiones de origen contradictorio: intereses de lucro y consumo e intereses de cubrir necesidades vitales de los trabajadores.

Históricamente son las luchas sociales las que colocan la “cuestión social” en la esfera pública, exigiendo que las necesidades sean reconocidas como derechos, por eso dice Fernández Soto (2011) que:

El desarrollo de los derechos de la ciudadanía, desde los derechos civiles hasta los derechos sociales, es el desenlace de una colisión permanente entre el ideario individualista liberal impulsor del desarrollo del capitalismo y las pretensiones de niveles de civilidad, bajo principios igualitarios y democráticos (20).

Y agrega:

Es en este sentido... importante remarcar el *carácter relativo e histórico* de los derechos; el *carácter relacional* de los derechos, en tanto expresan formas particulares de relaciones sociales. El *carácter ético-político*, en tanto se relacionan a un proyecto de sociedad y Estado; el *carácter procesual*, en tanto se van expresando a través de múltiples mediaciones desde su proclamación a su efectivización, y al mismo tiempo el *carácter material*, en tanto que para su concreción exigen el despliegue de una dimensión material del Estado (20).

Considerando las relaciones complejas que se construyen entre el Estado y la sociedad civil, y los vínculos que se establecen entre economía y política, en este trabajo académico se presenta entonces un análisis situado de las relaciones entre trabajo, ingresos y programas sociales, en un tiempo y espacio determinado.

En la primer parte del documento, el capítulo I refiere a las relaciones entre el mercado de trabajo y los programas sociales de empleo en el marco de la intervención social del Estado en el momento actual de la Argentina; en el capítulo II, específicamente se presenta la propuesta del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, la descripción del proceso de ejecución desde la Municipalidad de Tandil, y la caracterización del conjunto de los emprendimientos productivos desarrollados en la ciudad en el marco de esta operatoria.

En la segunda parte, el capítulo III contiene, en relación con los objetivos planteados en la investigación, los argumentos construidos a partir del análisis de la práctica concreta: los emprendimientos productivos autogestionados en una realidad local; y en las consideraciones finales se presentan reflexiones en torno a los procesos “autogestionados” de trabajo y la “economía social” a principios del siglo XXI, en el país.

# I PARTE

## **CAPITULO I: EL MERCADO DE FUERZA DE TRABAJO Y LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO EN LA ARGENTINA ACTUAL.**

### ***Introducción:***

El momento histórico actual significa una mayor concentración y centralización del capital, fundamentalmente de capital financiero, y un cambio cualitativo en la composición del capital, que implica un aumento del capital constante en relación con el capital variable, reduciéndose así también la demanda relativa de trabajo vivo, con el consiguiente aumento de la superpoblación relativa a nivel mundial.

Al respecto N. Iñigo Carrera, et. al. (2010), plantean que en la Argentina actualmente existe la tendencia a un incremento del volumen de esta población sobrante, que aparece en su manifestación más evidente como desocupación, y que se da simultáneamente con un crecimiento de la producción y la productividad del trabajo.

Un estudio realizado por Neffa et. al. (2008) sostiene que en el mercado de trabajo argentino a partir de la década del '90 se dan situaciones de desocupación, inestabilidad laboral, fragmentación, conjuntamente con el crecimiento del empleo precario, y la masificación del trabajo informal como modalidad de inserción laboral, que ya existían desde mediados de los '70. Dichos autores agregan que en el origen de la precarización se encuentran la flexibilización y la tercerización, que se configuran como características del nuevo régimen de acumulación de acuerdo a las necesidades del capital, pero con el apoyo del Estado.

“El mundo del trabajo”, antes dominado por el pleno empleo, la estabilidad y la protección social, hoy está caracterizado por la flexibilización, la precarización y el desempleo. En su interior se produce una polarización, con diferentes modalidades de organización del trabajo y de distintas relaciones laborales: trabajadores altamente calificados, altamente remunerados con estabilidad y seguridad, en grandes establecimientos, y trabajadores escasa o directamente no calificados, con remuneraciones bajas sin estabilidad y seguridad, empleados en pequeñas o medianas empresas, o trabajando por cuenta propia, sumado a los que trabajan sin percibir ingresos o mediante transferencia de recursos vía alguna política pública.

Dicha diferenciación también genera una multiplicidad de colectivos: aquellos que se agrupan por rama de actividad en sindicatos o gremios, por comunidad, por afinidad ideopolítica, por sector económico, generándose dificultades de representaciones masivas, y nuevas formas de relacionamiento con el Capital y el Estado, coexistiendo, en ese sentido, formas de negociación colectiva con modalidades de regulación individual del trabajo.

Al respecto, Cifarelli y Martínez (2009) plantean que en la Argentina se da un doble proceso, porque junto con la heterogeneización se da la homogeneización, ésta última se manifiesta en la tendencia creciente a la asalarización y proletarización de la fuerza de trabajo.

En este primer capítulo se analizan las transformaciones que se producen a finales del siglo XX, y principios de este, en “el mundo del trabajo” en la sociedad argentina, y la participación del Estado en materia de políticas sociales, fundamentalmente las dirigidas a la parte de la masa trabajadora considerada “población sobrante” para las necesidades de fuerza de trabajo del capital.

En este sentido, el análisis se circunscribe al proceso de constitución y desarrollo de las llamadas “políticas de empleo” en los últimos 20 años en la Argentina, propuestas por el Estado nacional, sin desconocer que también en los otros niveles -provincias y municipios- se delinear otros programas y acciones en torno al mismo problema social; y considerando que éstas son el resultado, siempre relativo y parcial, de un proceso de disputas entre distintos sujetos sociales con diferentes intereses y posiciones.

Así mismo, el recorte en el período se realiza reconociendo que en la década del '90 se produce una profundización del proceso de ajuste estructural iniciado a mediados de la década del '70, con políticas que producen fuertes impactos negativos sobre el nivel de empleo, los salarios y la protección social de los trabajadores.

También en este primer capítulo, se plantean percepciones en torno a continuidades y rupturas observadas en las respuestas político-institucionales que el Estado construye para intervenir en el problema de la desocupación.

### ***El mercado de trabajo y la fuerza de trabajo “sobrante”:***

A nivel mundial, algunos trazos esenciales del capitalismo en la actualidad son: la fuerte concentración de la producción y del capital creando los monopolios que pasan a

desempeñar un papel decisivo en la vida económica; el dominio de la oligarquía financiera debido a la fusión del capital bancario con el industrial; y el predominio de la exportación de capitales por sobre el de mercaderías.

En este sentido, M. V. Iamamoto (2008) dice que este capitalismo de monopolios genera la tendencia al estancamiento y a su descomposición, afectando todas las condiciones sociales y políticas de los países, incluido el movimiento obrero y sus luchas.

N. Iñigo Carrera (2005) expresa al respecto que hablar de “descomposición” no significa “derrumbe” ni “caída”, y aclara que:

Una forma de organización social transita la fase de su descomposición, que puede durar siglos, cuando su mismo desarrollo imposibilita la reproducción de la existencia de crecientes masas de población inserta en ella, es decir cuando sus relaciones sociales fundamentales son impotentes para garantizar la vida de la población (24).

Del mismo modo, R. Antunes plantea que el capitalismo en las últimas décadas acentuó su lógica destructiva, así el patrón productivo “taylorista y fordista”<sup>43</sup> ha sido crecientemente sustituido o alterado por la llamada “acumulación flexible”<sup>44</sup>; y el modelo de regulación social-democrático, que dio sustento al llamado Estado de bienestar social, ha sido afectado por la “(des)regulación neoliberal, privatizante y anti-social”. Además, agrega Antunes (2009):

en plena era de la informatización del trabajo, del mundo maquinal y digital, estamos conociendo la época de la informalización del trabajo, de los tercerizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabajadores de tiempo parcial, del subproletariado (34).

Estos trabajadores, que oscilan entre la heterogeneidad -de género, etnia, edades, espacios, nacionalidad, calificación- y la homogeneización, que resulta de la condición precarizada de los distintos trabajos, configuran lo que se denomina la “nueva morfología del trabajo”, “la nueva polisemia del trabajo”, en contraposición a las tesis que patrocinan el fin del trabajo.

La “nueva morfología del trabajo”, como la denomina Antunes (2005), implica en la actualidad una reducción del porcentaje de trabajadores masculinos estables y un

---

<sup>43</sup> Nombres que se derivan de Taylor y Ford, quienes aportaron, en el caso del primero: su estudio sobre la organización científica del trabajo (el control sobre el tiempo y los modos operatorios de fabricación); el segundo: las formas de organización de la producción en la fábrica, nace así la producción en masa.

<sup>44</sup> Fundamentalmente, la flexibilidad en el uso de la fuerza de trabajo.

significativo aumento del trabajo femenino, sobre todo en el sector servicios y de cuidados personales<sup>45</sup>; un creciente aumento del número de trabajadores tercerizados; una creciente exclusión o no incorporación en el mercado de trabajo de jóvenes y de personas consideradas mayores; la utilización de fuerza de trabajo infantil; un aumento del denominado trabajo voluntario con un perfil comunitario; y una expansión del trabajo a domicilio; agregándose también el trabajo en proyectos productivos autogestionados, y aumentando así el “autoempleo”.

Lo anteriormente explicitado junto con el desempleo como dimensión estructural, la destrucción de la naturaleza a escala globalizada, la desregulación de los capitales, el avance de la tecnología digital y la informatización de la maquinaria, la tendencia a reducir trabajo vivo y ampliar trabajo muerto, la desconcentración y desterritorialización del espacio físico productivo, la reconfiguración del tiempo de producción, la ampliación de trabajo dotado de mayor dimensión intelectual<sup>46</sup>, la expansión del trabajo en el denominado “tercer sector” (en el que se incluyen las actividades que vienen caracterizando a la economía solidaria), y la expansión de los capitales financieros se convierten en los trazos constitutivos de la fase actual de reestructuración productiva del Capital (Antunes, 2005).

Lo que existe en las últimas décadas específicamente en la Argentina, según autores como Martínez (2009), no es el fin del trabajo, sino un proceso de “asalarización y proletarización”, que implica una fuerte extensión del trabajo asalariado, y un inmenso proceso de descalificación, en el marco de un proceso de empobrecimiento del conjunto de los trabajadores.

A propósito de esto último, Iñigo Carrera, et. al. (2010), expresan que la masa de población “pobre”<sup>47</sup> ha crecido en Argentina a lo largo de las últimas cuatro décadas, para disminuir desde 2004. Por ejemplo, si se compara el índice de pobreza en el GBA en 1974,

---

<sup>45</sup> En el caso de las mujeres específicamente, se destaca por dos razones: una, por la polivalencia y multiactividad del trabajo femenino; y la otra, por el proceso de feminización producido en las últimas décadas en el mercado de fuerza de trabajo, sobre todo la parte vinculada al trabajo intensivo, temporario, desregulado, precarizado y subvalorado (Antunes, 2005; Federici, 2013; Mingo, 2011).

<sup>46</sup> Sobre todo en las actividades industriales más informatizadas, en el sector de servicios y en las comunicaciones, en actividades de investigación, en la creación de software, marketing, y publicidad.

<sup>47</sup> En este documento los autores consideran como pobre, aquella parte de la superpoblación relativa que debe recibir total o parcialmente sus medios de vida bajo la forma de subsidios (sea en dinero, alimentos u otros), es decir, es el proletario expropiado de sus condiciones materiales de existencia, que, al no poder obtener total o parcialmente sus medios de vida bajo la forma del salario, ha sido despojado hasta de la posibilidad de su subsistencia.

que es de 5,8% de la población, se observa que a comienzos de la década de 1990 es alrededor de tres veces mayor y en 2006 seis veces mayor. Además, los autores aclaran que un volumen importante de los pobres son trabajadores asalariados ocupados y que este rasgo puede apreciarse tanto en momentos de auge económico como de crisis.

Los cambios ocurridos en el mercado de trabajo, se profundizaron en los años '90 con el “desmonte” del andamiaje de protecciones jurídicas que regulaban las relaciones capital/trabajo hasta ese momento. En la Argentina históricamente la protección social se generó y desarrolló fuertemente vinculada con el empleo formal, por ende la aprobación de leyes que permitieron y abalaron una mayor precarización y flexibilización laboral produjeron mayor desprotección social, abarcando a un porcentaje de la masa trabajadora que hasta el momento se encontraba “cubierta”.

Autores como Danani y Lindeboim (2003) también describen a este momento histórico como una nueva ofensiva del capital contra el trabajo, la cual estaría expresada en el retroceso hacia formas de mercantilización de la fuerza del trabajo vigentes en el siglo XIX: inseguridad laboral, ilegalidad de los derechos del trabajo e individualización de la protección.

J. C. Neffa (2012) sostiene que La ley Nacional de Empleo (LNE), promulgada a fines de 1991, sirvió de fundamento para la inmensa cantidad de normas laborales mediante las cuales se “re-reguló” el funcionamiento del mercado de trabajo y de referencia desde entonces para las políticas de empleo.

Se coincide con este autor, en que los principales cambios introducidos por la ley 24.013 vulneran los principios fundacionales del derecho del trabajo y de todas aquellas conquistas de los trabajadores, y la sociedad en su conjunto, en materia de legislación laboral.

Muchos de los autores consultados ( Soldano y Andrenacci, Neffa, Hintze) acuerdan en señalar que LNE permitió todo lo que sucedería en los años siguientes en cuanto al funcionamiento de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, ya que ésta fue la reforma más importante a la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo vigente hasta ese momento, habilitando la creación de nuevas modalidades de contratación temporaria que flexibilizaron el modelo único de contrato de tiempo completo y duración indeterminada.

Con la sanción de la LNE aparecen cuatro nuevas modalidades de contratación: trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, por lanzamiento de una nueva actividad, práctica laboral para jóvenes, y trabajo formación; y esto trajo como consecuencia, que gran parte del empleo que se creó se realizara con modalidades temporarias de contratación. La ley 24.013 también regula los contratos efectuados por medio de las empresas de servicios eventuales (el Contrato de Trabajo Eventual).

Al mismo tiempo, se transformaron los módulos de cálculo de la jornada laboral permitiendo una mayor flexibilidad en la asignación horaria de tareas a los asalariados, esto redundó en una reducción del costo salarial total, en la medida en que se redujo la cantidad de horas extras trabajadas (horas adicionales a los máximos establecidos por la ley).

Por último, la ley creó el primer sistema de seguro de desempleo, administrado por un Fondo Nacional de Empleo, pero limitando su extensión a los asalariados formales del sector privado, lo cual determinó que su impacto sobre el porcentaje de desempleados fuese bastante bajo.

La ley 24.028, aprobada simultáneamente, modificó además el régimen de indemnizaciones por despido limitando el concepto de causa injustificada y estableciendo topes a las indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Las modificaciones de 1991 se extendieron a partir de 1995 con las leyes 24.465 y 24.467 de Empleo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), que flexibilizaron aún más las condiciones de contratación y de despido, regularon un período de prueba, y habilitaron negociaciones colectivas por empresas. Todo esto se hizo fijando un umbral de empleados alto (50) para la adjudicación de la categoría de PYME, y por ende alcanzando estimativamente a cerca del 65% del total de asalariados.

La ley 24.522 (Ley de Quiebras) creó la figura de un “convenio colectivo de crisis”, autorizando a suspender las normas públicas y a renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso preventivo de las empresas.

En resumen, se pueden enumerar entre los cambios producidos en la legislación laboral argentina tendientes a la flexibilización del trabajo: la reducción de la estabilidad en el puesto de trabajo, la promoción de modalidades contractuales por tiempo determinado, actividades laborales que no adoptan las modalidades de un verdadero empleo (pasantías, becas, planes de empleo, etc.); ampliación del período de prueba; la contratación de

trabajos o servicios temporarios o eventuales; el fomento de la negociación salarial por empresas; la baja de los costos de contratación y la modificación del régimen indemnizatorio por despido, la disminución de las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y quiebras de empresas (vía la regulación de los juicios laborales, reducción de las indemnizaciones por accidentes laborales, etc.); en las modalidades “promovidas”, para disminuir el costo de los aportes y contribuciones patronales, se eliminaron rubros del salario bruto como beneficios sociales, prestaciones complementarias, etc.

En cuanto a la desocupación y subocupación, y tomando como fuente los datos contruidos por N. Iñigo Carrera, et. al. (2010), basándose en fuentes oficiales, y considerando cuatro momentos desde la década del '70 del siglo pasado hasta el final de la primer década de este, lo que puede observarse es que el índice máximo de población impedida de trabajar -total o parcialmente- en el primer momento (desde 1974 hasta mediados de la década de 1980) se constituye en el índice mínimo en el segundo momento (desde mediados de los '80 hasta mediados de la década de 1990) alrededor del 12%; en el tercer momento (desde mediados de los '90 hasta 2007) el máximo llega a 40,1% en mayo de 2002 y casi cuadruplica el máximo histórico; y en el cuarto momento (2007–2010) el mínimo -alrededor del 16%- está por encima del máximo del primer momento.

En la Argentina contemporánea, la manifestación más evidente de la existencia de superpoblación relativa, sostienen Iñigo Carrera, et. al. (2010) es la tasa de desocupación abierta. El registro de dicha tasa desde 1964 permite señalar dos momentos diferentes, delimitados entre sí por los años finales de la década de 1980. En el primer momento -abril de 1966 a mayo de 1988- la tasa de desocupación abierta tendió a oscilar entre un mínimo de 3,8% y un máximo de 6,5%. El segundo momento comenzó cuando la tasa de desocupación “rompió su techo histórico”, alcanzando a 8,1% en mayo de 1989, en plena crisis popularmente conocida como “de la hiperinflación”.

Desde entonces, obviamente con oscilaciones, siguió una tendencia ascendente no lineal: la tasa osciló alrededor de un 7% u 8% hasta mayo de 1993 cuando superó los dos dígitos, para llegar a 18,4% en mayo de 1995, y alcanzar el máximo de 21,5% en mayo de 2002. En el primer trimestre del 2003 la desocupación abierta, era de 20,4% (si se incluía como ocupados a los receptores de planes sociales que realizaban una contraprestación

laboral), de 26,6% (si se excluía a los receptores); y en el último semestre de 2006 la desocupación abierta era de 9,5%, con la inclusión en el relevamiento de los receptores de planes de empleo, pero alcanzaba a 11,1% si se los excluía.

Los índices del llamado subempleo o subocupación horaria<sup>48</sup> (otra manifestación de la superpoblación relativa) desde 1974 hasta 1984, osciló entre 3,6% (octubre de 1979) y 6,7% (abril de 1982); a partir de mayo de 1985 llegó a 7,5% y osciló alrededor del 8% hasta mayo de 1990 en que alcanzó 9,3%; descendió nuevamente a alrededor del 8% hasta octubre de 1993, en que otra vez ascendió a 9,3% y desde entonces creció sin interrupción hasta octubre de 2002, en que llegó a 19,9%. Desde entonces descendió sin interrupciones hasta llegar a 7,1% en el segundo trimestre de 2007, y después osciló entre 8,2% y 10,6% (2010).

En el caso de Tandil específicamente, un documento elaborado por Fernández Soto, et. al.(2009), que considera para el análisis los datos de la evolución por categoría ocupacional para los años 1980, 1991 y 2001, plantea que en ese lapso: disminuye en términos absolutos y relativos la masa de población ocupada; disminuye en términos absolutos la categoría obrero o empleado; disminuye levemente en términos absolutos la categoría cuenta propia, manteniéndose igual su participación porcentual sobre el total ocupados; y disminuye levemente en términos absolutos y en términos relativos la categoría correspondiente a trabajador familiar sin remuneración fija. El volumen de población desocupada en el 2001 asciende a 12.431 personas, ósea el 25,4% de la PEA se encuentra sin empleo, y de ésta el 51,2% son mujeres. En cuanto a las edades, la franja de 15 a 34 años resulta la más importante, representando el 52,5% del total de desocupados. Para el año 2010, el 11,9% de la PEA se encuentra desocupada y existe en la ciudad un 8,8% de subocupación, manifestándose ambas mayormente en población joven (entre 14 y 29 años) y mujeres (Fernández Soto-Tripiana, 2011).

Lo que se observa también es que durante las dos últimas décadas, junto con la desocupación, como fenómeno en términos de incidencia y duración (mayor proporción de población afectada y mayor tiempo para insertarse o reinsertarse en el mercado de trabajo), coexisten políticas dirigidas a la población desocupada, entre las cuales se pueden

---

<sup>48</sup> El INDEC incluye en esta categoría a aquellos que trabajan “menos de treinta y cinco horas semanales, desean trabajar más y están disponibles para hacerlo”.

mencionar el Seguro de Desempleo, el Plan Trabajar, el Plan Jefas y Jefes de Hogares desocupados, el Plan Manos a la Obra, el Seguro de Capacitación y Empleo, entre otras<sup>49</sup>.

Dichas políticas están sustentadas por el discurso oficial que considera que:

el trabajo es el principal vehículo de integración social (en el discurso del Presidente N. Kirchner ante Naciones Unidas en el 2004),

el camino de la dignidad se recupera con el trabajo (Ministra A. Kirchner, citada en la publicación *La Bisagra-MDS*),

la gobernabilidad estará en riesgo si no creamos trabajo (en el discurso del Presidente N. Kirchner en las Cumbres de las Américas del 2005)

surge como uno de los desafíos más importantes por parte del Estado, colocar en el interés general la problemática de una política social relacionada a un componente socioeconómico, con el objetivo de mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables y permitirles su inclusión (Secretario D. Arroyo, citado en la publicación *La Bisagra-MDS*)

La intervención social del Estado en este sentido significó en los últimos años, la búsqueda de formas de “reinsertar” en el mercado de fuerza de trabajo a sujetos que habían perdido su calidad de asalariados (y con ella toda forma de protección pública), con programas sociales que proponen “autoempleo”, o empleos subsidiados, en organizaciones estatales o en aquellas ramas de la producción que requieren el uso más intensivo de trabajo vivo.

Al respecto, D. Soldano y L. Andrenacci (2006) sostienen que la creciente extensión e importancia política de estos programas sociales da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina, y agregan que:

El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario, y esas instancias revisten para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales de tipo workfare, es decir subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo (38).

Hay autores que definen a este tipo de programas sociales como dispositivos destinados al disciplinamiento de la fuerza de trabajo, y a la generación de control y consenso social. En relación con esto, M. A. Corbalán (2002) plantea que competencias

---

<sup>49</sup> En ANEXO se detallan las principales políticas de empleo de estas dos últimas décadas.

reconocidas históricamente del Estado, como la organización de las fuerzas productivas, la organización del consenso y la organización de la coacción, en la Argentina en las últimas décadas han sido influidas y definidas desde otras instancias de poder e intereses corporativos extranacionales. En este sentido, dicha autora reconoce fundamentalmente la alta injerencia de organismos internacionales de créditos (el Banco Mundial, el FMI, el BID) en la definición de políticas estatales, no sólo en el plano económico sino que también incursionaron en áreas como la salud, la educación y las políticas laborales<sup>50</sup>. Un ejemplo específico de esto es el Plan “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social que ha sido apoyado por organismos financieros internacionales mediante créditos, asistencia técnica, formación profesional, y reserva de mercados para ciertos productos. (Neffa et. al. 2008)

En este sentido, se puede afirmar que las políticas de empleo definidas en los últimos años pueden ser caracterizadas más bien como políticas hacia los desempleados puesto que las mismas intentan contener y/o promover a los sujetos desocupados pero no revierten situaciones estructurales del mercado de trabajo, ni produce cambios sustanciales en la distribución de la riqueza socialmente producida.

### ***La intervención social del Estado y los programas sociales de empleo:***

Históricamente en la Argentina, la protección social ha estado en buena parte ligada a la condición de ser trabajador asalariado, es decir que es la relación salarial la que se transforma en eje central de la integración social. En este sentido, Barbeito y Lo Vuolo (1993) consideran que el mercado de trabajo y el sistema de políticas sociales se influyen y condicionan entre sí.

Soldano y Andrenacci (2006) manifiestan que, en el momento de desarrollo del Estado Social, la regulación del empleo preexiste y coexiste con otras estrategias de política social, pero tiende a ordenar en torno de sí a las otras modalidades, como el sistema educativo, que se orientó a diseñar el ingreso de los sujetos al mercado de trabajo; y la

---

<sup>50</sup> Al respecto Corbalán (2002) plantea que : “Los programas de ajuste estructural, promovidos y financiados por el Banco Mundial desde los 80 y concretados en la Argentina bajo la forma de shock –sobre todo en la década de los 90 – son parte de los mecanismos a partir de los cuales los intereses del Estado argentino quedan subsumidos a intereses corporativos” (167).

seguridad social -también llamado salario indirecto- que constituyo una red de protección ante las pérdidas de ingreso debido a enfermedad, vejez o muerte.

En la última década del siglo XX se presencia un cambio fundamental en la intervención estatal sobre el mercado de trabajo, que desregula completamente las formas de salarización y el sistema de seguros sociales, incluso privatizando parcialmente una parte de ellos; además se produce una fuerte caída de la calidad de la cobertura de los sistemas de educación y salud, y adquiere centralidad la política asistencial. (Soldano y Andrenacci, 2006)

Cuando aquellos que eran trabajadores asalariados y contaban con cierta protección social ligada a esa característica, se quedan sin trabajo formal o trabajan en condiciones precarias que no la garantizan, la respuesta del Estado son las políticas de empleo: para generar trabajo subsidiado, para contener a corto plazo y para promover la incorporación o reincorporación al mercado de trabajo.

Bertranou y Paz (2007), colocan a las políticas de empleo en relación con el tema de la protección a los desempleados, y consideran que las políticas que se ocupan del desempleo en estas últimas décadas son “políticas de protección al desempleo”, consideradas en los marcos más amplios e integrados de las denominadas “políticas del mercado de trabajo”, por un lado, y por el otro de las “políticas de la protección social”.

Las “políticas de protección al desempleo” estarían comprendidas por los programas y acciones realizadas por los Estados, para facilitar la inserción o la reinserción laboral y/o para contribuir a evitar la falta permanente o transitoria de ingresos. Entre ellas se pueden nombrar a: los programas de capacitación y entrenamiento, los servicios de colocación, los subsidios para incentivar la contratación, la creación directa de empleos, las jubilaciones anticipadas, el seguro por desempleo, la entrega de subsidios para el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados (denominados oficialmente como “proyectos productivos de autoempleo”).

Algunas medidas están orientadas a fortalecer la oferta de fuerza de trabajo, a mejorar la “empleabilidad” (transferencias monetarias, cursos de capacitación, entrenamiento de los trabajadores, actualización de conocimientos), otras la demanda (subsidios al empleo, como por ejemplo: reducciones de los impuestos a la nómina o a las indemnizaciones por despido, a las empresas que contratan un tipo predeterminado de

trabajadores, creación directa de empleo público o el empleo privado mediante los llamados “empleos promovidos”), y otras tienen como propósito mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda (como es el caso de la intermediación laboral).

En el caso de la propuesta de proyectos de “autoempleo”, el Estado interviene por un lado entregando subsidios que deben ser utilizados para la compra de insumos y herramientas para usar en la producción, o directamente productos, para la reventa; y por el otro, le quita presión al mercado de trabajo de una masa de gente demandando un trabajo asalariado.

Todas estas acciones están dirigidas a una población definida, se focalizan los programas en aquellas personas con “menores ventajas relativas”: personas con discapacidad, desempleados de larga duración, grupos particularmente vulnerables, como jóvenes, mujeres jefas de hogar, y adultos mayores.

La mayoría de estas políticas se desarrollan en el marco de la Red de Oficinas de Empleo. Esta propuesta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación incluye la ubicación de Oficinas de Empleo (OE) en distintas localidades de todo el país, las cuales tienen como finalidad “brindar servicios tanto a las personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo, como a las empresas que necesitan contratar personal, consiguiendo la vinculación de la oferta laboral capacitada, con las demandas de recursos humanos del sector productivo”<sup>51</sup>.

Los servicios que brindan las OE son: entrevistas a postulantes, orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral, derivación de postulantes a otros organismos (tanto estatales como de la sociedad civil), orientación al trabajo independiente, programas de formación profesional y de empleo (los llamados Programas de Incentivo).

Por ejemplo, a los beneficiarios del seguro de desempleo se les ofrecen capacitaciones para que puedan reinsertarse en el mercado laboral, o asesoramiento en la ejecución de un “plan de negocios” para desarrollar proyectos de autoempleo; para los que han permanecido inactivos hasta el momento, colaborar en el proceso de búsqueda de empleo dando asistencia en campos diversos, desde la preparación de los CV, hasta programar la misma estrategia de búsqueda; la selección de desocupados con determinadas características con el fin de proporcionarles un empleo temporario en el sector público;

---

<sup>51</sup> Extraído de documentación oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

programas de entrenamiento que se realizan a solicitud de las empresas o sector de la economía que requieren que los futuros empleados tengan tal o cual habilidad y, de ese modo, se está anticipando y subsidiando los costos de entrenamiento; también se trabaja desde ahí en el proceso de contratación en sí mismo, usando a las oficinas de empleo como auténticas empresas de selección de recursos humanos.

También se promueven la realización de proyectos productivos de “autoempleo” para beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo<sup>52</sup>, denominado Programa de Inserción laboral Línea Promoción del Autoempleo, donde el “beneficiario” tiene dos alternativas: percibe mensualmente el “beneficio” como apoyo y complemento a los ingresos que genera mediante la realización de una actividad productiva autónoma (ejemplo: electricista), o solicita el pago por adelantado de “cuotas” (o la totalidad de ellas: \$5250,00) para la compra de herramientas y/o insumos para el desarrollo de un proyecto de “autoempleo” (ejemplo: máquina de coser y telas para un emprendimiento textil, o ropa ya confeccionado para la apertura de un local comercial).

En este mismo sentido, el Ministerio de Desarrollo Social de Nación propone el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, uno de cuyos objetivos es: “Promover el sector de la economía social o solidaria mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local”.

Su implementación es justificada por D. Arroyo (Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano\*) de la siguiente manera:

No se trata solamente de dar asistencia o generar capacidades, es decir, de dar pescado o de enseñar a pescar. La función de la política social consiste, también, en garantizar que haya peces en la laguna, de modo que el que tira la caña tenga algo para pescar. Es necesario articular lo social con lo económico con el fin de generar condiciones para que la población obtenga ingresos a través de su participación en el mercado de trabajo y en el sector productivo<sup>53</sup>.

La economía social aparece también como objeto de las políticas sociales actuales. Desde los organismos oficiales se la considera como un sector económico diferente al

---

<sup>52</sup> Como ya se aclaró, el Seguro de Capacitación y Empleo es una propuesta del Estado nacional, tendiente a absorber a la población “empleable” del Plan Jefes y Jefas de Hogares desocupados.

\* En el periodo comprendido entre mayo del 2003 y diciembre del 2007.

<sup>53</sup> Extraído de Informe de gestión, 2004-2005, publicación del Ministerio de Desarrollo Social.

Mercado y al Estado, conformado por cooperativas, mutuales, organizaciones pero también por experiencias productivas individuales, familiares y/o asociativas por eso se la denomina economía social y solidaria. Al respecto manifestaba el Secretario D. Arroyo: “La economía social no es otra economía para otro proyecto societal del vigente, es un sector de la economía junto con el privado y el público”.

Además, se justifica la expansión de este sector porque genera empleos e ingresos, la ministra de Desarrollo Social, A. Kirchner expresaba en el Congreso Federal de la Economía Solidaria “Alberto Lettieri”, que “de los cinco millones de puestos de trabajo que se crearon en la Argentina (desde el 2003 en adelante) un millón de ellos lo creó la economía social”, y señaló además:

me preguntaban por qué el gobierno le da tanta importancia a la economía social, yo les digo que la política social es una política de derechos, está centrado en la persona, y tienen una política de protección, pero está la otra política social, como es la política de empleo, porque la mejor política social es generar trabajo, y generar trabajo desde la economía social tiene otro sabor, tiene otra dignidad<sup>54</sup>.

### ***Continuidades y rupturas en los programas sociales de empleo:***

En este apartado centralmente se hará hincapié en las continuidades y rupturas observadas en las respuestas político-institucionales que el Estado argentino construye en los últimos 20 años para intervenir en el problema de la desocupación.

Tomando en conjunto los distintos programas de empleo, se pueden diferenciar dos momentos durante el período de análisis. En el primero de ellos, el objetivo principal era generar ocupación transitoria para trabajadores desocupados a partir de trabajo comunitario y social. En el segundo, el acento está puesto en la formación, pues se dirigen principalmente a aumentar la “empleabilidad” de los trabajadores desocupados, sobre el supuesto de que la fuerza de trabajo disponible no está capacitada para ocupar los puestos de trabajo vacantes o nuevos.

Los programas sociales que se desarrollaron y desarrollan en las dos últimas décadas vinculados a la población “sobrante” son políticas compensadoras, no transformadoras en términos positivos para el trabajo. Se fundamenta esta afirmación, en que éstos se focalizan

---

<sup>54</sup> Párrafos extraídos de la nota: “La economía social creó un millón de empleos” <http://portalcoop.com.ar/2011/alicia-kirchner-la-economia-social-creo-un-millon-de-empleos.html>, última consulta octubre 2011.

fundamentalmente en el sujeto desocupado, cada vez más diversificado, en términos de género, edad, posición en el hogar (jefe o trabajador adicional), y más heterogéneo: trabajador nuevo (jóvenes en busca de su primer trabajo) o cesante (aquel que renunció o fue despedido por reducción de personal o porque cerró la fuente de trabajo directamente), sector o rama de la producción, credenciales educativas, nivel de formalidad.

Los programas laborales definidos en los últimos años pueden ser caracterizados más bien como políticas hacia los desempleados puesto que éstas no revierten situaciones estructurales del mercado de trabajo sino que intentan contener y/ o promover al sujeto desempleado. En este sentido hay una segmentación de la población desocupada, y una fragmentación de las respuestas en función de las características de los desocupados (jóvenes, mujeres, individuos con escaso nivel educativo, discapacitados, etc.), continuando entonces con políticas focalizadas, pero en términos masivos, lo cual está vinculado a la intensidad y persistencia del problema.

Se amplía la cobertura a una amplia porción de población que se encuentra desocupada con posibilidades de “empleabilidad”. Es decir lo que se produce es una multiplicación y masificación de programas sociales focalizados, que intentan combinar objetivos de contención y sostén para la reproducción cotidiana, con dispositivos de neutralización de conflictos sociales.

Es posible constatar que los objetivos de los actuales programas sociales de empleo continúan siendo los mismos que les dieron origen en el pasado: paliar situaciones de pobreza provocadas por episodios de desempleo, contribuir a la inserción laboral de los nuevos trabajadores y a la reinserción de los trabajadores con ocupación anterior, promover la realización de proyectos de autoempleo o de (auto) sostenimiento de fuentes de trabajo.

Y para ello se despliegan dispositivos igualmente tradicionales: transferir ingresos, brindar capacitación y entrenamiento, colaborar en el proceso de búsqueda, entregar subsidios para la realización de emprendimientos productivos individuales o asociativos.

Todas estas propuestas alejan a las personas de la figura del “trabajador” instalándola en la de “beneficiario” y/o en el caso de las políticas socio-productivas, equiparándola al de “emprendedor”.

En la actualidad, y tal como afirman Graffigna y Lucero (2005):

lo que se busca no es tanto la inserción en el mercado de trabajo, sino que los beneficiarios vivan de los frutos de su trabajo... el trabajo como la actividad moralmente válida para la obtención de beneficios (13).

Así lo demuestran afirmaciones oficiales que postulan abandonar la cultura de la dependencia y promover en cambio la integración al trabajo y la contraprestación laboral en oposición a la sola transferencia de ingresos. El derecho al trabajo se transforma entonces en un “beneficio” que se obtiene si se cumplen con determinadas obligaciones.

Al respecto, Danani y Lindeboim (2003) plantean que las “políticas activas de trabajo” se han transformado en un instrumento privilegiado, no de dar respuesta al problema de la desocupación, sino como una nueva manera de concebir el trabajo y el empleo: como asistencia, y en consecuencia estas “políticas de asistencialización del trabajo” son programas portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales, que redefinen cómo se obtienen los medios legítimos para la reproducción: ser “merecedor” de empleo, y la forma de demostrarlo es aceptando “cualquier oferta”; y a “cualquier precio”, añade E. Grassi (2004).

Esta última autora agrega que se subvierte el derecho a trabajar, y los derechos del trabajo, por la necesidad de trabajar, y la falta de éste se convierte en carencia, entonces el “dar trabajo” es un “mandato bíblico” de los “no carecientes” o se “transforma en un recurso a suministrar por la política, que de este modo asiste, compensa y promociona”. (Grassi, 2004:197).

Se podría destacar como rupturas que las políticas sociales actuales incorporan cada vez más consideraciones de equidad, participación, integralidad, inclusión y justicia social, como se manifiesta desde los organismos nacionales:

el criterio de equidad debe orientar las políticas sociales (138).

(las políticas sociales) **socialmente sustentables**: en la reducción de las desigualdades sociales y que promueva la justicia social y la equidad”... “**políticamente sustentables**: al profundizar la democracia y garantizar el acceso y participación de todos en la toma de decisiones públicas (141).

...dos fundamentos de la justicia social:

**La justicia productiva**: que garantiza el acceso al trabajo para poder satisfacer las necesidades básicas. Desarrollo entendido como crecimiento económico socialmente compartido...

**La justicia distributiva:** garantiza que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades y la de los demás individuos (142)

...las pautas que guían el abordaje son la corresponsabilidad, la equidad y la integralidad.

**La corresponsabilidad:** entre un Estado presente y la sociedad civil participativa y en movimiento.

**La equidad:** - Territorial.

- En situaciones de extrema vulnerabilidad.

- Con grupos humanos que presenten determinadas particularidades socio-culturales como por ejemplo pueblos originarios, desocupados, mujeres, niñez, tercera edad.

**La integralidad** en: -La gestión, unificando y articulando recursos con los diferentes niveles y entre las diferentes áreas del Ministerio.

-En la mirada, planificando de abajo hacia arriba, promoviendo la participación multiactoral y fortaleciendo los espacios participativos.

-En el abordaje, generando propuestas promocionales a partir de acciones asistenciales, superando la fragmentación en las intervenciones (154).<sup>55</sup>

La participación de los “beneficiarios”, siempre ha estado presente como componente de los programas sociales, más o menos, ampliada o acotada a diferentes momentos del diseño y/o la implementación, lo que se podría destacar es que en estos momentos comienza a ser utilizada como término distintivo y para diferenciar estos programas del “asistencialismo”<sup>56</sup>.

La “invitación” a la participación no sólo es para los “beneficiarios” sino para otros grupos sociales que de una u otra manera estén “comprendidos” en la problemática a resolver, aspirando a construir hegemonía<sup>57</sup>. Así se convoca a las organizaciones de la sociedad civil desde el voluntarismo, y/o al sector empresarial desde la responsabilidad social, intentando producir consensos y solidaridades y una redistribución de representatividad entre distintos sujetos socio-políticos, con distintos intereses.

---

<sup>55</sup> Todas citas tomadas de *La Bisagra*, publicación del Ministerio de Desarrollo Social, 2007. Resaltados del autor

<sup>56</sup> Definiéndolo oficialmente como “...una asistencia intencionalmente dirigida desde un paternalismo cautivo, con un fuerte personalismo que generó casi exclusivamente clientelismo político” (en *La Bisagra*, 2007: 139)

<sup>57</sup> Entendiendo la hegemonía en los términos que la considera Gramsci, como la dirección política, intelectual y moral de la sociedad, por parte de la clase dirigente, por lo cual no hay hegemonía sin un conjunto de organizaciones materiales que conforman la sociedad civil, nacidas de la necesidad de un consenso activo y organizado, que con estructura y legalidad propia, actúan como mediación necesaria entre la estructura económica y el Estado- coerción (Countinho, 2003).

Por ejemplo en el caso específico del Plan “Manos a la Obra”, se plantea como desafío fortalecer la relación con el sector privado a través de la responsabilidad social empresaria:

A partir de la articulación con el sector privado se está trabajando con el objeto de involucrarlo en las acciones tendientes a favorecer la sustentabilidad y la capacidad de generar ingresos de esos emprendimientos. Principalmente se busca que las empresas introduzcan en la cadena de proveedores a los productores destacados y que implementen actividades de capacitación y asistencia orientadas a mejorar alguna de las fases de producción y/o comercialización del emprendimiento (Documento *Rendimos Cuentas*, MDS: 16)

Referido al componente de equidad presente en estos programas sociales, se considera necesario aclarar que equidad no es sinónimo de igualdad. La equidad implica transferencias entre distintos grupos sociales, casi siempre restringidas a la acción pública estatal por medio de prestaciones sociales, no la participación igualitaria en la propiedad y en la riqueza socialmente producida. En la sociedad capitalista siempre existen tensiones entre la igualdad jurídica (la ciudadanía ideal) y la desigualdad social (diferencias en la propiedad y en la apropiación de excedentes), ya que la lógica del capital no es la del derecho sino la del mercado.

En cuanto a la idea actual de políticas sociales inclusivas, A. De Sena (2011) sostiene que ésta ensombrece la discusión sobre la universalidad o focalización, y hace emerger la nueva denominación de “lo masivo” como “para muchos”, una adjetivación que se aplica a una gran cantidad pero que no es “para todos”. Al respecto, Fleury (1994) habla de una “inclusión segmentada” en la condición de ciudadanía, lo que implica que todos pueden ser incluidos pero eso “no encamina a la igualdad sino a fortalecer la diferenciación”.

Lo concerniente al financiamiento también se modifica, hay invertidos más recursos fiscales en lo social. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social resalta en una de sus publicaciones que del 100% de la Inversión Social en los primeros años de gestión, el 96% ha sido destinado a planes sociales y el 4% a gastos de financiamiento incluyendo el pago a personal (para el período mayo 2003-2004) y del 98% y el 2% respectivamente para el mismo periodo posterior subsiguiente (mayo 2004-2005), dichos recursos se reparten de la siguiente manera entre los tres planes nacionales propuestos por el gobierno nacional:

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: \$617.800.000

Plan nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: \$182.531.000

Plan Nacional Familias: \$ 1.597.100.000<sup>58</sup>

Pero estas cifras permiten observar que la mayor proporción de recursos financieros invertidos se relacionan fundamentalmente con lo asistencial y la transferencia directa de ingresos a las familias.

Otro elemento presente actualmente es la territorialidad de las acciones, con una mayor presencia del gobierno nacional en lo local-municipal, mediante las Oficinas de Empleo, -para coordinar acciones entre municipios y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación-, y los Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social<sup>59</sup>.

También el trabajo en territorio está pensado como componente fundamental del desarrollo, sobre todo local. El Lic. D. Arroyo, viceministro de Desarrollo Social\*, manifestaba al respecto que:

La idea de desarrollo local, básicamente, es pensar desde lo que tenemos en un determinado territorio, qué podemos hacer y qué no; con qué recursos contamos y con cuáles no... Desarrollo local, de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico del lugar y mejora las condiciones de vida (s/f: 2).

Y

...la política de desarrollo local involucra al primer sector, segundo sector y tercer sector; es: Estado, sector privado y organizaciones locales (s/f: 15)

Pero esto presupone una homogeneidad y consenso entre aquellos que habitan y conviven en un territorio, no considerando las diferencias existentes entre distintos grupos sociales presentes en él, en cuanto a intereses, objetivos y direccionalidad de sus acciones. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, se tiende a “idealizarlas”, cuando en realidad “la sociedad civil representa un universo heterogéneo de organizaciones que abordan una diversidad de temáticas, con formatos institucionales, fundamentos, objetivos, procedimientos, pertenencias e intereses diferentes” (Fernández Soto-Tripiana, 2009:137).

---

<sup>58</sup> Cifras extraídas del documento oficial Rendimos Cuentas.-MDS

<sup>59</sup> En Tandil funcionan actualmente oficinas de estos dos ministerios nacionales, aunque cuando se propuso el Plan Manos a la Obra en la ciudad, el organismo estatal que comenzó a trabajarlo fue la Municipalidad, además de otras organizaciones de la sociedad civil dependientes de la Iglesia Católica.

\* En el periodo comprendido entre mayo del 2003 y diciembre del 2007.

A modo de cierre de este primer capítulo, se puede afirmar que la mayoría de los programas sociales propuestos en la primera década del siglo XXI, siguen materializando los principios de integralidad, descentralización, focalización y selectividad, presentándose también (no como algo novedoso tampoco) la arbitrariedad en la distribución de recursos y la subsidiariedad en la gestión, de acuerdo a alianzas y consensos políticos.

Principios que continúan aunque se reactualizan, porque se sostienen con otras modalidades y en otro paradigma discursivo:

Nosotros creemos en el Estado que promociona, en el Estado que empuja, en el Estado que consolida, en el Estado que perfila, en el Estado que realmente tiene una acción y una incidencia, no empresaria ni paternalista ni un tutelaje fuera de la época, pero sí un Estado que representa los intereses de todos los ciudadanos. (...) Este esfuerzo que estamos logrando todos los argentinos, todos, aplicando políticas nacionales, cuidando lo nuestro, siendo solidarios entre nosotros, recuperando la autoestima, recuperando la posibilidad de ser, es algo que debemos defender con toda nuestra conciencia cívica, porque los argentinos estamos en el camino de recuperar ciudadanía. Queremos construir ciudadanos no clientes como hacían las viejas políticas sociales, que lo que trataban era de subordinar. (Kirchner, N.º., fragmentos citados en *La Bisagra*, 2007)

Se considera importante remarcar también que el problema de la desocupación no remite tan sólo a las dificultades de las personas para insertarse en el mercado de trabajo, como asalariados o como productores, sino también a la calidad del trabajo vinculada a legislaciones y regulaciones estatales (la cobertura de salud, las asignaciones familiares, los aportes jubilatorios), y al valor puesto a las mercancías, incluida la fuerza de trabajo.

Actualmente, el principal problema de los trabajadores es que existe una amplia gama de formas de contratación, entre las cuales se pueden mencionar: los contratos a prueba, los “falsos” monotributistas<sup>60</sup>, el trabajador por agencia, los pasantes, junto al trabajo no registrado o “en negro”<sup>61</sup>. También se dan situaciones laborales que involucran a

---

\* Néstor Kirchner, presidente constitucional, periodo 2003-2007.

<sup>60</sup> Son aquellos trabajadores que son empleados pero figuran como proveedores de las empresas con las que firman contratos por locación de servicio, para lo cual deben poseer la figura impositiva de monotributista.

<sup>61</sup> Se contraponen conceptualmente a lo que se reconoce como “empleos típicos”: un trabajo asalariado regulado por la legislación laboral: subordinado directamente respecto del empleador, heterónimo, en relación de dependencia, a tiempo completo (de acuerdo a la jornada máxima legal vigente y dando lugar al pago de horas extras de ser necesario), dentro de un establecimiento con domicilio distinto al suyo y al del empleador, indeterminado temporalmente, con garantía de estabilidad y registrado en los organismos correspondientes (la Administración del Trabajo y el Sistema de Seguridad Social) haciéndose los aportes

trabajadores “en gris”, que son aquellos trabajadores que están registrados en un empleo, pero en otra unidad económica o en su domicilio tienen otra ocupación no registrada, o empleados formales “en blanco” que cobran una parte de su salario “en negro” (por ejemplo las horas extras), o desarrollan simultáneamente -y a veces en el mismo lugar- otras actividades laborales que no son declaradas. (Neffa et. al., 2008)

Sumado a que no hay un solo tipo de empleador, ya que se da actualmente también la externalización y tercerización de producción de bienes y servicios, tanto en el sector público como en la esfera privada de la economía <sup>62</sup>, y la expansión del trabajo a domicilio<sup>63</sup>.

Y en el caso de las personas que participan de un proyecto productivo de “autoempleo”, están incluidas en el universo de los trabajadores precarizados y flexibilizados, ya que en su mayoría no participan de los derechos de la seguridad social (obra social, jubilación, asignaciones familiares), o para acceder a ellos es necesario ser contribuyente con la figura de “monotributista social”<sup>64</sup>, y muchos participan de los procesos de externalización y tercerización de las empresas, trabajando en algunos casos “cautivos” para un empleador en particular, pero haciéndose cargo ellos de todos los costos de producción, incluyendo la reproducción de su propia fuerza de trabajo<sup>65</sup>.

Se afirma así también que dichos emprendimientos son útiles para el capital a través de la forma mercantil de su producto y de la forma precio de su realización. En este sentido

---

para la protección social del trabajador y también de su grupo familiar (asignaciones familiares, jubilación, prestación de salud, seguros sociales, etc.). (Neffa et. al., 2008).

<sup>62</sup> La tercerización “consiste en el encargo o la entrega de una determinada actividad periférica, eventual o secundaria, de una empresa principal para ser realizada de manera autónoma por una empresa subcontratada que opera bajo su propia responsabilidad” (Neffa et. al; 2008: 93)

<sup>63</sup> Al respecto, Antunes (2005) plantea que en los tiempos actuales se da propiciado por el proceso de desconcentración del proceso productivo, y Neffa et. al (2008) plantean que en el caso argentino el trabajo a domicilio fundamentalmente se observa en el rubro textil (“el proceso de trabajo que en los siglos XVIII y XIX se denominaba “putting out system” (95).

<sup>64</sup> En la reforma de la Ley de Monotributo se incorporó la figura del Monotributo Social, que permite que diferentes emprendedores puedan incorporarse a la economía formal como monotributistas y durante dos años estar exentos del pago del impuesto. Y se creó el Registro de Efectores como órgano que permite el acceso al monotributo social a diferentes emprendedores sin ingresos estables y a las cooperativas de trabajo. Los beneficios que brinda el Monotributo Social son: integración al ámbito previsional, ya que se considera como trabajado el período de permanencia en el registro; emitir facturas; acceder a una cobertura médica a través de una obra social pagando un abono; y por estar registrados la posibilidad de convertirse en proveedores del Estado y recibir asesoramiento o asistencia técnica.

<sup>65</sup> En este sentido, Antunes (2009) manifiesta que el “emprendedorismo” cada vez más se configura como una forma oculta de trabajo asalariado.

se consideran que no confrontan ni compiten con el Capital sino que en su desarrollo están condicionados, limitados y fundamentados por él.

## **CAPITULO II: LA PROPUESTA DEL PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL “MANOS A LA OBRA” Y EL PROCESO DE EJECUCIÓN EN TANDIL.**

### ***Introducción:***

Como se indicara anteriormente, el universo de análisis de la investigación son los emprendimientos productivos “autogestionados” desarrollados en la ciudad de Tandil en el marco de implementación desde la Municipalidad de dicha ciudad, del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, por lo cual este capítulo tiene un alto contenido descriptivo, con la finalidad de mostrar las características centrales del caso en particular.

Primeramente, se presenta información referida al Plan “Manos a la Obra” en general, y específicamente de la línea de financiamiento denominada “Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales”, que dan marco al desarrollo de los proyectos productivos analizados.

Después se caracteriza la intervención municipal en lo que respecta a los programas sociales de empleo, se describe la operatoria del Plan desarrollada desde la Municipalidad de Tandil y los proyectos puestos en marcha en la ciudad.

Por último, se exponen las situaciones que fueron definidas, tanto por los emprendedores como por los agentes institucionales, como problemáticas para el desarrollo de los proyectos productivos; y se presentan las acciones diseñadas y ejecutadas para la viabilidad de los emprendimientos.

Las fuentes de información utilizadas son diferentes documentos confeccionados por distintos organismos oficiales, centralmente el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, y la Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad.

### ***El Plan “Manos a la Obra”:***

El Ministerio de Desarrollo Social de Nación lanza en el mes de agosto de 2003 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”<sup>66</sup>, fundamentando esta propuesta en la intención de “contribuir a mejorar el ingreso, disminuyendo los niveles de pobreza y exclusión, generando y consolidando alternativas laborales”.

Con el Plan, el ministerio busco “promover la inclusión social a través de la generación de trabajo, y la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social”.

Así, el Plan se propuso como “un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, enmarcadas en procesos locales de inclusión social, destinado particularmente a personas, familias o grupos de personas desocupadas o sub-ocupadas, prioritariamente en situación de vulnerabilidad social”.

Con la implementación del Plan, el ministerio pretendía “colaborar en el desarrollo de las capacidades laborales y productivas de los sectores más desfavorecidos de la población y excluidos del mercado de trabajo; a fin de garantizarles un ingreso mínimo y mejorar su calidad de vida”.

Dirigido a personas, familias o grupos de trabajadores, desocupados o subocupados “de bajos ingresos y/o en situación de pobreza o vulnerabilidad social” para que conformaran “experiencias socio-productivas enmarcadas en procesos locales de inclusión social”. Incluyo también la incorporación de beneficiarios de programas de ingresos a los emprendimientos productivos, para ello se trabajo en forma articulada con el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados, el Programa Familias por la Inclusión Social y el Programa de Empleo Comunitario<sup>67</sup>.

En esta primera etapa, el ministerio propuso trabajar el Plan “Manos a la Obra” a través de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, conjuntamente con las

---

<sup>66</sup> Sólo se utiliza y cita información referida a este primer momento de implementación del Plan, porque es en ese marco que se desarrollan los proyectos productivos puestos en marcha en Tandil, y que son objeto de análisis en este estudio.

<sup>67</sup> En Anexo se coloca a modo de ejemplo uno de los folletos distribuidos por el Ministerio como parte de la campaña de difusión del Plan.

provincias, municipios, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo a las distintas líneas de trabajo.

Se definen como objetivos del Plan:

1. Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
2. Promover el sector de la economía social o solidaria 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 para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar mayores capacidades y opciones a las personas.

Con los siguientes componentes:

- Apoyo económico y financiero destinado a emprendimientos productivos unipersonales, familiares, asociativos, comunitarios o comerciales en forma de subsidios y/o créditos.
- Fortalecimiento institucional: a través de actividades de capacitación y asistencia técnica destinada a espacios de concertación local, Consejos Consultivos Locales y Provinciales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, equipos técnicos territoriales y los espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones.
- Asistencia técnica y capacitación para la formulación y ejecución de proyectos productivos promoviendo la sustentabilidad de los emprendimientos.

Con diferentes líneas de trabajo “debido a la heterogeneidad de intereses y necesidades de la población objetiva y de los actores que se involucran en el Plan”:

- ❖ Fondos Solidarios para el Desarrollo, a través de Créditos y Micro –créditos.
- ❖ Emprendimientos Productivos Unipersonales, Familiares y Asociativos.
- ❖ Cadenas Productivas.
- ❖ Servicios de Apoyo a la Producción.

De esta manera con la puesta en marcha del Plan también se reabsorben otros programas que ya venían desarrollándose en el marco de intervención del Ministerio de Desarrollo Social, como el Banco Popular de la Buena Fe (2002), el Programa Regional de

Emprendimientos Sociales (REDES, del 2000) y el Emprendimientos Productivos Solidarios (EPS, del 200/2003)<sup>68</sup>.

### ***Modalidad Emprendimientos Productivos:***

En este apartado se caracteriza la Modalidad Emprendimientos Productivos, y dentro de esta línea de acción y financiamiento, específicamente la orientada al desarrollo de emprendimientos productivos asociativos comerciales, ya que esta ha sido la ejecutada desde el gobierno municipal en Tandil.

Dentro de la Modalidad Emprendimientos Productivos, las iniciativas de las unidades productivas podrán responder a diferentes modalidades:

- ⇒ Emprendimientos Productivos Unipersonales o Familiares: comprende la producción de bienes y servicios destinados a mejorar los ingresos de personas individuales o familias.
- ⇒ Emprendimientos Productivos de Autoconsumo: comprende proyectos asociativos sostenibles destinados a la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.
- ⇒ Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales: comprende proyectos asociativos sostenibles destinados a la producción de bienes y/o servicios para su comercialización.
- ⇒ Cadenas Productivas: destinadas a proyectos que articulan la actividad económica de distintos Emprendimientos Productivos que mejoren las condiciones de producción y comercialización de los encadenamientos.
- ⇒ Servicios de Apoyo a la Producción: contempla proyectos que potencian las actividades económicas de los Emprendimientos Productivos y Comerciales.

A través de las modalidades Emprendimientos Productivos Asociativos de Autoconsumo o Comerciales, se desarrollan acciones orientadas al financiamiento de unidades productivas que satisfagan necesidades comunitarias básicas de materiales (herramientas y pequeños bienes de capital) e insumos.

Los objetivos que se plantean con esta modalidad:

- ✓ Brindar asistencia financiera a proyectos comunitarios vinculados a la producción de bienes y servicios, con criterios de sustentabilidad.

---

<sup>68</sup> Resolución MDS N° 1375 del 13 de abril de 2004.

- ✓ Apoyar iniciativas que a través del desarrollo productivo brinden prestaciones en insumos o servicios a entidades de bien público que lo requieran.
- ✓ Fortalecer el desarrollo de iniciativas y emprendimientos, con el objeto de promover y apoyar experiencias de grupos en condiciones de vulnerabilidad que coadyuven al proceso de desarrollo económico social y comunitario.

Se definen como beneficiarios:

- ✓ Grupos de personas (mínimo tres) con iniciativas originadas en la autogestión, que formen parte de un proyecto comunitario vinculado a la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios.

La Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano financio proyectos productivos en dos líneas: “Proyectos Productivos Asociativos de Autoconsumo”, con financiamiento máximo de \$4.000, y “Proyectos Productivos Asociativos Comerciales” con financiamiento de hasta \$ 15.000 cada uno. En ambos casos el subsidio era no reintegrable, y se le otorgaba a la “organización administradora”, para que lo destinaran a la compra de insumos y bienes necesarios para el desarrollo del proyecto.

Recibían los subsidios aquellos “Municipios, Comunas u Organizaciones No Gubernamentales”, que presentaran “proyectos que involucren a grupos sociales, asociaciones de personas, que articulen conjunta y solidariamente sus recursos para desarrollar actividades productivas y de servicios que generen ingresos para contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas. Dichos subsidios deberán destinarse a la compra de los insumos y herramientas para el desarrollo del proyecto productivo”.

Esta línea de trabajo otorgaba apoyo financiero a aquellos emprendimientos productivos nuevos o ya existentes, que reunieran las siguientes condiciones:

- ✓ Carácter asociativo: Tanto los emprendimientos que se inician como los ya existentes deben estar integrados por un grupo mínimo tres personas bajo alguna forma asociativa y/o contener estrategias de asociación con otras unidades productivas, similares o complementarias con el objetivo de fortalecer y mejorar las condiciones para la producción y comercialización de los productos.
- ✓ Tipo de actividad económica: Los emprendimientos involucrados deberán enmarcarse en sectores y actividades económicas productivas (primarias, secundarias o terciarias) que permitan mejorar las condiciones económicas y sociales del grupo emprendedor y además dar respuesta a alguna necesidad de materiales (herramientas, pequeños bienes de capital), insumos y/o servicios requeridos por entidades de bien público.

- ✓ Destino de la producción: La producción del emprendimiento deberá garantizar un ingreso mínimo al grupo emprendedor y el logro de la sustentabilidad económica. Asimismo, y cumpliendo con los objetivos solidarios propuestos, se deberá destinar un porcentaje de la producción o prestación de servicios para el abastecimiento de las entidades de bien público que lo requieran. Esta contraprestación no podrá ser menor al 20% del monto aprobado como subsidio para la compra de insumos y/o herramientas, que se entregará en forma de donación en un lapso no mayor de un año.

La operatoria también define los niveles de responsabilidad en la implementación. En el nivel nacional, la autoridad de aplicación era la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social (DINAFOS), dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social, quien coordinaba la ejecución del mismo, siendo responsable de las siguientes acciones:

- ✓ Recepción y revisión de los proyectos productivos.
- ✓ Autorización para la transferencia de los fondos para la compra de los bienes e insumos, por parte de las IE, que serán aplicados en la ejecución de los Proyectos.
- ✓ Monitoreo sobre la Administración del subsidio recibido, sobre la ejecución de los proyectos y su desarrollo.
- ✓ Monitoreo sobre la evolución de los proyectos.
- ✓ Solicitar informes cuatrimestrales durante un año sobre la evolución de los emprendimientos en ejecución y sobre el cumplimiento del aporte solidario del grupo emprendedor.
- ✓ Realización de auditorías internas a cargo del Equipo Técnico de la DINAFOS con el propósito de controlar el manejo y destino dado a los fondos.
- ✓ Solicitar la intervención de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Desarrollo Social cuando lo considere pertinente.

En el nivel local, la organización administradora del subsidio, en este caso el municipio, tenía asignada las siguientes responsabilidades:

- ✓ Destinar el subsidio para la compra de los bienes e insumos para la ejecución de los proyectos aprobados según Convenio firmado con la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- ✓ Generar las instancias correspondientes para la firma del Acta Acuerdo entre los beneficiarios y la/s entidades de bien público destinatarias de la donación de los bienes o servicios.
- ✓ Monitorear y verificar la entrega de las contraprestaciones solidarias.
- ✓ Realizar el seguimiento de los proyectos en ejecución.
- ✓ Resguardar la documentación respaldatoria de todos los gastos originados para la ejecución de los proyectos.

- ✓ Rendir cuentas de los fondos recibidos a la Autoridad de Aplicación.
- ✓ Responder a los requerimientos de información efectuados por la Autoridad de Aplicación.

Ssegún datos brindados por el mismo organismo nacional en el Informe de Gestión *Rendimos Cuentas*, de septiembre del 2009, con la implementación del Plan “Manos a la Obra” a nivel nacional, e incluyendo todos las líneas de financiamiento y componentes, desde el 2003, más de 600.000 emprendedores “se sumaron” a la economía social; y 75.738 emprendedores se incorporaron al sistema previsional y facturan por sus servicios, a través del Monotributo Social.

### ***El Proceso de Ejecución del Plan “Manos A La Obra” desde la Municipalidad de Tandil:***

El municipio es considerado un espacio territorial delimitado, y la municipalidad constituye una unidad política que, como parte de la división administrativa de un país, tiene a cargo la gestión de ese espacio territorial específico.

Fernández Soto (2001) la define como una delimitación concreta de la totalidad de los procesos de la sociedad global, expresando en su dinámica el resultado de correlaciones de fuerzas sociales. Es decir que forma parte de un régimen socio-político más global y, al mismo tiempo, se constituye en el marco institucional más descentralizado de la organización estatal y, por lo tanto, el más cercano a la comunidad y el más relacionado con la vida cotidiana de sus pobladores.

En este sentido, la intervención municipal en la esfera social se efectúa en relación con la “división social del trabajo gubernamental” entre los tres niveles: nacional, provincial, municipal. De ahí, manifiesta Fernández Soto (2001), que “tal acción social municipal no goce de una “autonomía institucional” sino que está multicondicionada por una trama de intereses de diferentes niveles de complejidad” (70).

Con respecto a la matriz de división del trabajo intergubernamental, la misma autora plantea que una de las formas de entenderla es a través de distinguir las funciones y competencias municipales propias, de aquellas que son concurrentes o delegadas:

Las propias son las que de manera exclusiva ejerce el municipio para atender las necesidades de su población. Las concurrentes son las que

materializan en forma conjunta la Nación, la Provincia y el Municipio, y las delegadas son las que aunque sea competencia legal de la Nación y la provincia, se la delegan a las autoridades municipales para su ejecución, supervisión y evaluación.(Fernández Soto, 2001: en nota a pie 35)

Predominantemente desde la década del '90, la estrategia institucional ha sido que el Estado nacional delegue responsabilidades a los niveles sub-nacionales (provincias y municipalidades) en la ejecución de funciones vinculadas a la protección social, fundamentalmente educación, salud y promoción y asistencia social. Así mismo, que permita y promueva, por acción u omisión, la participación de distintas organizaciones de la sociedad civil en dichas tareas<sup>69</sup>.

En lo que respecta a las políticas de empleo en el ámbito local- municipal, se desarrollan diferentes programas sociales con la participación de organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Los programas desarrollados durante la gestión del gobierno local vigente desde diciembre del 2003<sup>70</sup>, y hasta el final de la primera década del S. XXI<sup>71</sup>, se pueden clasificar entre:

- Programas que tienen como objetivo la “reinserción” de población “empleable” en la empresa privada: el Seguro de Capacitación y Empleo -depende de un organismo nacional-, el Programa Bonus y el Programa Segunda Oportunidad –provinciales- y el Programa Laboral de Empleo Productivo –municipal-;
- Programas asociados a una contraprestación laboral en alguna organización pública, estatal o de la sociedad civil: el Programa de Empleo Comunitario y el Plan Jefes/as de Hogar Desocupados –nacionales-, el Plan Barrios Bonaerenses –provincial-, el Programa Municipal de Empleo Transitorio y el Subprograma de Servicios Comunitarios –municipales-;
- Programas que implican acciones de “autoempleo” vinculadas al desarrollo de emprendimientos productivos: el Plan “Manos a la Obra” y la Línea de Promoción del Autoempleo en el marco del Seguro de Capacitación y Empleo –nacionales-, el

---

<sup>69</sup> Ya se ha mencionado en otras partes de este documento pero es importante resaltar que para el caso de Tandil, un alto porcentaje de las organizaciones de la sociedad civil que participan en la realidad local, surgen a fines del siglo XX, reemplazando o complementando al Estado en la concreción de garantías sociales (se sugiere ver al respecto Fernández Soto et. al, 2005).

<sup>70</sup> Desde el 10 de diciembre de 2003 el Intendente municipal es el Dr. Miguel Ángel Lunghi,

<sup>71</sup> De acuerdo a la Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo (op. cit.), los ocupados con plan de empleo a noviembre de 2010, son un 0,5%, no aclarando dicha fuente cuáles programas sociales se consideran para construir esa estadística.

Programa de Crédito Social a Microempresas: “Banca Social” –provincial-, el Programa Municipal de Fomento de las Microempresas y el PUEDA (Pequeñas Unidades Económicas de Autogestión) –municipales-<sup>72</sup>.

PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO EN TANDIL

<i>OBJETIVO</i> <i>JURISDICCION</i>	“REINSERCIÓN LABORAL”	“CONTRAPRESTACIÓN”	“AUTOEMPLEO”
NACION	-Seguro de Capacitación y Empleo.	-Programa de Empleo Comunitario. -Plan Jefes/as de Hogar Desocupados.	-Plan “Manos a la Obra”. -Línea de Promoción del Autoempleo (Seguro de Capacitación y Empleo).
PROVINCIA	-Programa Bonus. -Programa Segunda Oportunidad.	-Plan Barrios Bonaerenses.	-Programa de Crédito Social a Microempresas: “Banca Social”.
MUNICIPIO	-Programa Laboral de Empleo Productivo.	-Programa Municipal de Empleo Transitorio. -Subprograma de Servicios Comunitarios.	-Programa Municipal de Fomento de las Microempresas. -PUEDA (Pequeñas Unidades Económicas de Autogestión).

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Municipalidad de Tandil.

En lo que respecta específicamente a la ejecución a nivel local del Plan “Manos a la Obra”, a partir del inicio de la gestión del actual gobierno municipal en Tandil, la Secretaria de Desarrollo Social participo de la implementación, imprimiéndole sus particularidades. A partir de enero del año 2004 se conformo un equipo de trabajo que dependía del Área denominada Economía Social y Articulación Institucional de la Secretaría de Desarrollo Social, dicho equipo estaba conformado por dos licenciadas en Trabajo Social y una profesora de Ciencias de la Educación, posteriormente se suma al trabajo un estudiante avanzado de la Licenciatura en Administración. Luego el equipo profesional quedo integrado por un Licenciado en Administración y una Licenciada en Trabajo Social,

<sup>72</sup> Otros documentos elaborados por integrantes del Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS) también analizan los programas de empleo desarrollados en Tandil en la primera década del siglo XXI, entre otros se sugiere ver: “Transformaciones generales en la estructura ocupacional. El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en los cambios en el mercado de trabajo. Un estudio de caso en la ciudad de Tandil -Pcia. de Buenos Aires- en el período 1990-2006” (Fernández Soto, et. al, 2007).

dependientes de la Dirección de Empleo y Capacitación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil.

La difusión pública del Plan a nivel local se realizó mediante una presentación oficial en dependencias municipales que conto con la presencia de medios de comunicación, lo que permitió la divulgación comunitaria. Vinculado a esto, el equipo de trabajo se ocupó, en una primera instancia, de la recepción de personas o grupos sociales que querían desarrollar emprendimientos socio-productivos, y en este sentido se los informaba acerca de la operatoria del Plan “Manos a la Obra”.

Posteriormente, a los grupos interesados se los asesoraba en el diseño de los proyectos en lo que respecta a los diferentes aspectos del mismo (lo económico-financiero, la conformación/ consolidación del grupo operativo, etc.), y se confeccionaba, conjuntamente con los interesados, los formularios oficiales de solicitud de subsidio. A su vez se reunía la documentación anexa complementaria y se realizaban todas las gestiones y los trámites administrativos, para hacer efectiva dicha solicitud de financiamiento.

En lo referido a la evaluación y aprobación de dichos proyectos productivos a nivel local, participó en la organización y desarrollo del Consejo Consultivo Local, ya que la misma operatoria del Plan lo propone, antes de que los proyectos sean enviados al ministerio nacional para la evaluación y posterior entrega de subsidio para su financiamiento<sup>73</sup>.

Construyó vínculos con la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social (unidad administradora-evaluadora a nivel nacional), para la presentación de proyectos y solicitudes de subsidios. Personal de dicha Dirección estuvo en la ciudad en distintas oportunidades con el objetivo de evaluar los proyectos presentados.

El Plan, como varios de los programas sociales vigentes en este comienzo de siglo, exigía una contraprestación a los “beneficiarios”, para lo cual se relacionó con diferentes organizaciones comunitarias, tanto del ámbito estatal como de la sociedad civil, con la intención de viabilizar las “donaciones” exigidas a los emprendedores como parte de la operatoria del Plan. La contraprestación era una “devolución no monetaria”, el equivalente

---

<sup>73</sup> Los Consejos Consultivos son “una instancia de representación institucional” (...) “Son además el órgano natural de control sobre el uso de los recursos afectados...”. “Está integrado por delegados de: gobierno municipal o comunal, organizaciones de trabajadores, organizaciones empresariales, organizaciones sociales y organizaciones confesionales”. (Manual de Instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

al 20% del subsidio solicitado, en productos o servicios que desarrolla el emprendimiento, a una organización comunitaria que el propio grupo seleccionaba.

Una vez aprobados los proyectos, para la ejecución de los fondos asignados, se actualizaron los presupuestos de los insumos y herramientas solicitados, y luego para efectivizar la compra, se articularon acciones con la Secretaria de Economía y Administración del municipio.

Confecionó los convenios respaldatorios de la entrega de equipamientos, insumos y herramientas, para la posterior firma de los mismos por parte de los beneficiarios del subsidio y las autoridades del municipio. Realizó la rendición de los fondos recibidos a la Autoridad de Aplicación a nivel nacional.

Respondió a los requerimientos de información efectuados por la Unidad de Evaluación y la Autoridad de Aplicación, mediante informes de actuación de cada uno de los emprendimientos en actividad, y del grupo de beneficiarios en general.

En relación a aquellos proyectos en etapa de ejecución, el equipo asesoró y acompañó a los grupos en distintos aspectos que hacen al desarrollo del emprendimiento: realizó auditorias e inspecciones en los lugares de trabajo, supervisó las donaciones, brindó capacitaciones, relevó necesidades, demandas y problemas, etc.

A partir del relevamiento de las distintas necesidades, demandas y problemas de los proyectos productivos, elaboró planes de acción para cada grupo de trabajo. Estos tenían por objetivo modificar y resolver situaciones caracterizadas como problemáticas para la viabilidad del proyecto. En este sentido, también se ocupó de la planificación y ejecución de dispositivos de capacitación en lo que refiere, entre otros aspectos, a marketing, costos y relaciones grupales.

También planificó y diagramó propuestas de difusión y comunicación a nivel local, tendientes a mejorar la gestión de comercialización de los emprendimientos para asegurar su inserción, fortalecimiento y desarrollo en el mercado.

Además, y en relación a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados que participaban en los emprendimientos, desarrolló acciones de seguimiento en relación a la contraprestación laboral exigida por dicho Plan<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> La operatoria del Plan tendía a la inclusión de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados como integrantes de los grupos de trabajo, recibiendo mensualmente los \$150,00 y debiendo cumplimentar como mínimo 20 horas de trabajo en el emprendimiento. El municipio también contemplo la incorporación de

Desarrolló procesos de sistematización de información cuali y cuantitativa, referida al total de los integrantes de los proyectos, y resguardo la documentación de todos los gastos originados para la ejecución de los proyectos.

Con el fin de “desarrollar una gestión integral”, y en relación a las acciones anteriormente mencionadas, se vincularon con otras áreas municipales (Secretaría de Desarrollo Local, Bromatología, Inspección General) y diferentes organizaciones locales (INTA, Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil, etc.).

### ***Los Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales en Tandil:***

Con fondos recibidos desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, a través del Plan “Manos a la Obra”, la Municipalidad de Tandil compró herramientas e insumos por un valor de \$ 435,121.38 para 43 proyectos productivos, que agrupaban a 141 personas.

Etapas de aprobación y ejecución	Cantidad de emprendimientos	Cantidad de personas	Integrantes con Planes de empleo	Monto del Subsidio y fecha de recepción
1	11	40	13	\$ 90.847,20 (noviembre del 2004)
2	16	51	11	\$ 149.595,69 (mayo del 2005)
3	16	50	10	\$ 194.678,49 (mayo del 2006)
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>141</b>	<b>34</b>	<b>\$ 435.121,38</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

---

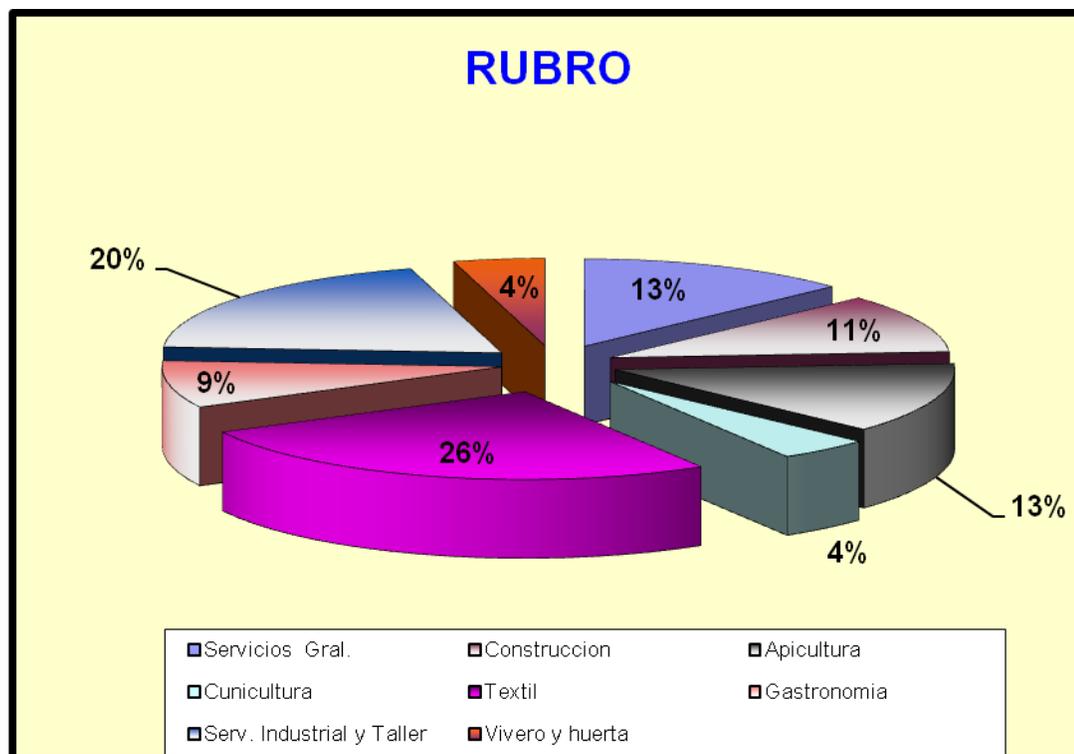
aquellas personas que percibían una transferencia de ingresos por parte del estado provincial como era el Plan Barrios Bonaerenses (dirigido a un integrante de cada grupo familiar sin ingresos, para desempeñar proyectos productivos, servicios, capacitaciones u obras menores, subvención mensual no remunerativa, de \$120,00 hasta \$350,00, con una carga horaria que no exceda las 5 horas diarias o 25 semanales).

Son variados los rubros en los que se desarrollan estos emprendimientos. Existen emprendimientos textiles dedicados a confeccionar ropa para bebés, niños y adultos, accesorios y blanquería para bebés, confección de cortinas, cobertores y almohadones, ropa y accesorios tejidos, así como productos elaborados en telar (chales, ruanas, cortinas, mantas, etc.), confección de juguetes y juegos didácticos en tela.

Otros emprendimientos se dedican a la elaboración de algún producto alimenticio, así existen una panadería, una casa de comidas para llevar, un proyecto dedicado a la elaboración de bombones y catering para eventos, otro abocado a la elaboración de dulces artesanales.

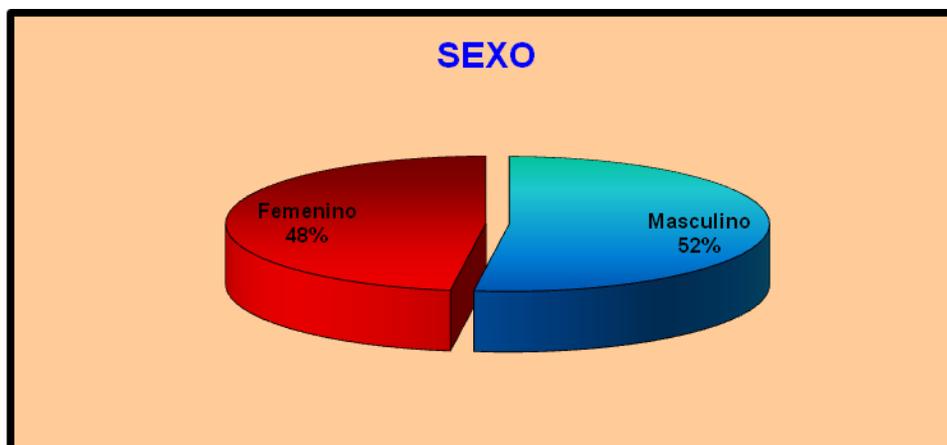
En el rubro Servicios, se pueden mencionar un taller de soldadura, una herrería, una peluquería, una bicicletería, dos lavaderos de ropa, un centro recreativo, varios emprendimientos ofrecen servicios en relación a la construcción (pintura de obra, gas, plomería, producción de losetas, etc.), dos dedicados al mantenimiento de jardines y espacios verdes, una huerta.

También hay seis emprendimientos apícolas, y uno de cunicultura. Dos carpinterías dedicadas a la elaboración de muebles a medida y una de ellas también accesorios como marcos de espejos, lámparas, portarretratos. Un emprendimiento dedicado a fabricar e imprimir bolsas de polietileno y otro a producir accesorios en vidrio y cerámica (platos, jarritos, ceniceros, etc.).



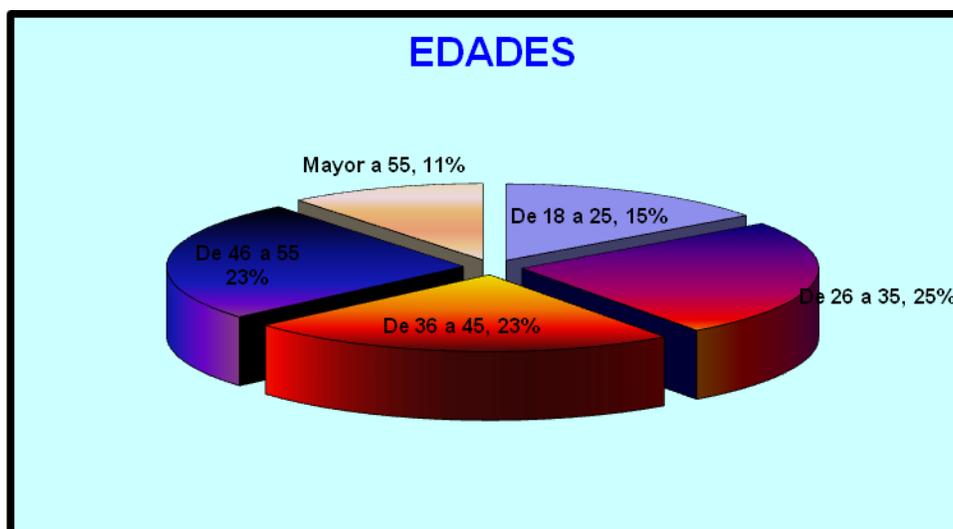
Fuente: Secretaria de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

Los diferentes grupos de trabajos están integrados por hombres y mujeres, en proporciones similares, algunos mixtos y otros integrados exclusivamente por personas de un mismo género, dependiendo en este último caso de la actividad, por ejemplo es común en los emprendimientos textiles encontrar todas mujeres o en emprendimientos encargados de ofrecer servicios relacionados con la construcción donde todos los integrantes son hombres. En aquellos emprendimientos conformados por personas de ambos sexos, en la mayoría, el hombre aparece cumpliendo tareas de comercialización y/o colocación en relación a los productos elaborados por las mujeres.



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

En cuanto a las edades de los integrantes de los diferentes grupos de trabajo, es una población joven, joven adulta y adulta mayor, siendo variadas dentro de la considerada PEA (Población económicamente activa).



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

Con respecto al nivel educativo, la totalidad de las personas poseen sus estudios primarios completos, en cuanto a los estudios medios, algunos los han completado y otros los han iniciado sin culminar el ciclo, un escaso porcentaje de personas han iniciado estudios terciarios-universitarios, y los han abandonado o están sin completar.



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

Un importante porcentaje de los emprendedores ya venía desarrollando la actividad, en algunos casos de manera independiente pero precariamente<sup>75</sup>, en otros casos en relación de dependencia; también existen personas que poseen experiencias anteriores vinculadas al desarrollo de la contraprestación laboral exigida por ser beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

El equipo profesional del municipio, encargado de la operatoria, manifiesta en uno de sus informes que:

En las visitas a los lugares donde se encuentran instalados los emprendimientos, se observó que las herramientas y los insumos comprados a partir del subsidio se encuentran en posesión de los emprendedores, siendo utilizadas para lo que se requirieron. En algunos casos, a partir de esas herramientas, se ampliaron las acciones a desarrollar, por ejemplo emprendimientos que originariamente solo iban a confeccionar prendas para niños después también realizan prendas deportivas para adultos y accesorios en tela, como carteras. Algunos emprendimientos luego compraron otras herramientas para desarrollar y ampliar la actividad, y/o la producción propiamente dicha, o cambiaron las originarias, para mejorar el proceso de producción.

También sostienen que:

La mayoría de los proyectos incorporaron, en reiteradas oportunidades, nuevos y más insumos que los recibidos, dependiendo esta reposición del tipo de actividad que realizan.

Algunos emprendimientos llevaron a cabo acciones de modificación de la infraestructura donde desarrollan la actividad, éstas

<sup>75</sup> Precariedad en el sentido de poseer escaso equipamiento, o faltarles herramientas adecuadas y específicas, o falta de insumos, o escases de estos y/o considerados de poca calidad.

guardan relación con la ampliación del espacio o mejoras del lugar. Otros proyectos como no poseen disponibilidad de reacondicionar el lugar donde viven y transformarlo en un local comercial, han tomado la decisión de alquilar un espacio para desarrollar la actividad, fundamentalmente lo que hace a la comercialización de sus productos.

En cuanto a la contraprestación exigida a los emprendedores como parte de la operatoria del Plan, el equipo de trabajo municipal se relaciono con diferentes organizaciones comunitarias, del ámbito estatal como de la sociedad civil, con la intención de viabilizar las donaciones. Tanto los propios emprendedores como las organizaciones receptoras de las donaciones, evalúan a éstas como muy positivas, con respecto a la relación que han podido establecer entre sí, y en cuanto a la calidad y cantidad de productos.

Es importante aclarar que el tiempo determinado para cumplimentar dicha donación<sup>76</sup>, en la mayoría de los emprendimientos fue modificado. En algunos casos, pudo completarse antes del tiempo convenido; en otros, se desarrollo con demora, esto debido fundamentalmente a dificultades que presentó la organización receptora (falta de demanda, o no aportó los insumos para hacer el trabajo). También por solicitud de la organización, algunos emprendimientos modificaron los productos a entregar.

### ***Problemas y Respuestas:***

Las entrevistas, cuestionarios, y diálogos informales del equipo de trabajo municipal con los emprendedores, permitieron relevar distintas necesidades y demandas, caracterizadas como problemas para el desarrollo de los proyectos productivos; algunas de las cuales estaban relacionadas directamente con la metodología de implementación del Plan.

Entre los problemas se pueden mencionar los relacionados con:

- El lapso transcurrido desde que los proyectos eran aprobados por el Consejo Consultivo Local y enviados al Ministerio, y el momento de depósito del dinero por parte del organismo nacional al municipio para que éste realice la compra de las herramientas e insumos:

---

<sup>76</sup> Primer año de funcionamiento del proyecto productivo.

Este tiempo es evaluado como extenso y lleva a que los emprendedores se desmotiven, se desintegren los grupos de trabajo como tales, que las personas busquen otras alternativas para generar fuentes de ingresos para vivir, que el subsidio no alcance para cubrir todo lo demandado por el aumento de los precios de los recursos. Esto último, trajo como consecuencia la disminución o descartar algunas de las herramientas o insumos solicitados por los emprendedores, y esto llevó a desarrollar el proyecto de una manera distinta a la definida en el diseño.

- En algunos casos, conflictos generados entre los mismos integrantes del emprendimiento produjeron dificultades para conformarse como grupo operativo:

En algunos emprendimientos existe inconvenientes por parte de sus integrantes de adoptar una modalidad de trabajo similar a la de un trabajo “formal”, como por ejemplo respeto a horarios pre-establecidos, cantidad de horas y/o días de trabajo estimados, lo que genera malestar en el resto de los integrantes, ya que esto es percibido como falta de compromiso con el grupo y la tarea. Otras situaciones grupales que se pueden caracterizar como conflictivas, remite a analizar la asociatividad exigida como uno de los requisitos necesarios para poder recibir el subsidio, lo que lleva a suponer que muchas personas se agrupen con otras solo forzados por la necesidad de responder a ese requisito, más que como una opción de trabajo.

- La falta de una infraestructura adecuada para el desenvolvimiento del emprendimiento en términos óptimos:

La imposibilidad de que en la solicitud del subsidio no se pudiera pedir el alquiler del local, o la construcción de la infraestructura del emprendimiento, derivó en que el proyecto se desarrolle en condiciones no acordes a las demandadas por el propio proceso de producción y por el mercado. Se permitía como parte del subsidio solo solicitar un porcentaje para la refacción del lugar (25% del total del subsidio) lo cual en algunos casos no respondía a la totalidad de la necesidad de refacción<sup>77</sup>. Otra situación que se ha observado en algunos de los proyectos, es que el mismo espacio ofrecido por uno de los integrantes para el desarrollo del emprendimiento, era utilizado por él mismo y su familia, para otras actividades, como por ejemplo cocinar, comer, reunirse los niños de la casa para realizar las tareas escolares, esto genera dificultades para el accionar independiente del proyecto productivo, pues si ese integrante debe hacer otra actividad hay que “desmantelar” el taller, o en otros casos, si la persona dueña de casa o alguno de sus familiares se enferma tampoco se puede trabajar allí.

---

<sup>77</sup> Como por ejemplo un taller de soldadura que solicitaba dos portones para cerrar sus instalaciones edilicias, solo pudo pedir uno porque si no superaba el porcentaje permitido para tal fin, lo que significó que en un primer momento estuvieran trabajando con un portón menos en el Taller, y esto implicaba que las herramientas estuvieran sin protección.

- En relación a lo anterior, y en la mayoría de los casos, la escasez o inexistencia de espacios de comercialización de los productos o de promoción de los servicios brindados, impide la “visibilidad” de los emprendimientos y, en consecuencia, las nulas o escasas ventas.

- Problemas al establecer el precio de venta del producto o servicio, “en términos competitivos”:

Se puede deducir que esto se debe a que los emprendedores no poseen registros adecuados sobre los costos de producción. Y esto, a su vez, genera imposibilidad de recuperar la misma cantidad de material invertido en la producción.

- La modalidad de trabajo del Registro de Efectores<sup>78</sup>, que hace “lento” los trámites para poseer la figura impositiva de monotributista social<sup>79</sup>, la que les permitiría poder confeccionar facturas por la venta de su producción y estar “en igualdad de condiciones con el resto de los trabajadores (obra social, aportes jubilatorios)”. Esta imposibilidad trajo aparejada la pérdida de algunos trabajos de magnitud que son solicitados por medianas empresas, o actuar como proveedores de algunas organizaciones estatales (Hospital, Consejo Escolar). Situación que “presiona” a que algunos emprendedores se inscriban en AFIP con la figura de monotributista, pues el no estar inscriptos es considerado una “traba” para poder tercerizar sus servicios o vender sus productos a otros comercios, organismos estatales o empresas privadas, los cuales requieren que se confeccionen facturas que certifiquen la transacción comercial.

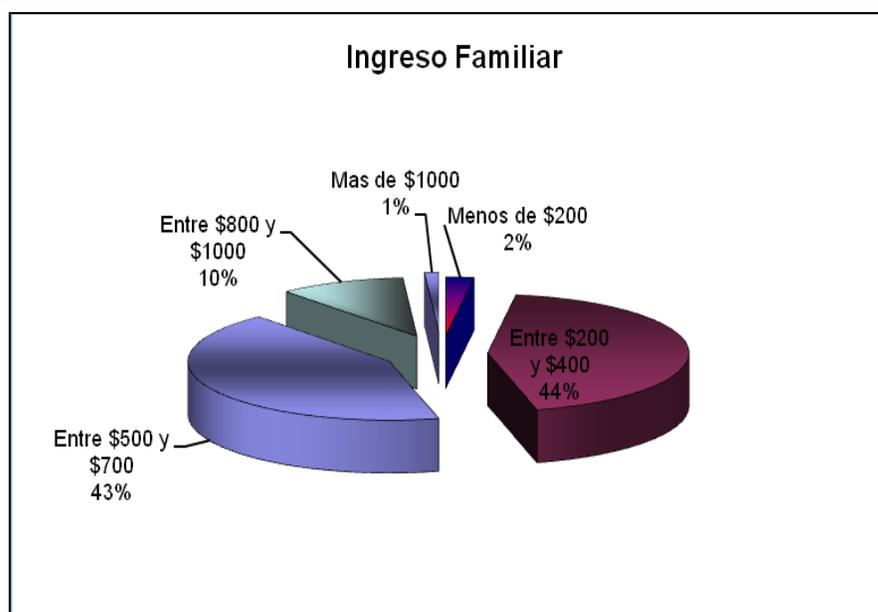
- Sumado a lo anterior, la no contemplación dentro de la operatoria del Plan, de excepciones, eximiciones o descuentos en lo que hace a impuestos y tasas provinciales y/o municipales.

---

<sup>78</sup> “Con la constitución del Registro Nacional de Efectores se crea una herramienta impositiva que (...) permite la incorporación a un régimen de Monotributo Social a diferentes emprendedores sin ingresos estables y a las cooperativas de trabajo, vinculándolos positivamente a la economía formal y promoviendo su integración socioeconómica. Esa integración también se realiza en el ámbito previsional, ya que se considera como trabajado el período de permanencia en el Registro. El nuevo régimen permite que los beneficiarios emitan facturas a sus clientes y que accedan a una cobertura médica a través de una obra social pagando un abono (extra al que ya pagan). Además de esto los efectores sociales pueden convertirse en proveedores del Estado (en todas sus jurisdicciones)...” extraído de un Documento Institucional de la Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

<sup>79</sup> Como monotributista social, el emprendedor abonaba mensualmente en un primer momento \$18,50 y podía confeccionar facturas del tipo “C”, acceder a la cobertura en salud seleccionando una obra social de las que incluye a monotributistas entre sus afiliados (incluyendo a su grupo familiar si abona otra suma de dinero adicional), y el aporte jubilatorio como autónomo.

▪ Otros trabajos y/o ingresos además del desarrollo del emprendimiento. Algunos emprendedores desarrollan la misma u otro tipo de actividad productiva mediada por una relación salarial (en términos formales o informales). Algunos de los integrantes de los emprendimientos son beneficiarios de otro programa social de empleo, como el Plan Jefes/as o el Seguro de Capacitación y Empleo<sup>80</sup>; y adicionalmente, los integrantes de los proyectos conviven con personas con otros trabajos e ingresos. Sumados los provenientes del trabajo como así también otros ingresos no laborales, en más de un 80%, los ingresos familiares declarados por los emprendedores oscilan entre los \$200,00 y \$700,00<sup>81</sup>.



Fuente: Secretaria de Desarrollo Social- Municipalidad de Tandil.

Para resumir lo hasta aquí explicitado en este apartado, se cita también parte de un informe elaborado a principio del 2008 por los profesionales de la Secretaria de Desarrollo Social:

Entre los problemas se pueden mencionar los relacionados con:  
las dificultades entre los integrantes para conformarse como grupo de

<sup>80</sup> Esta propuesta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación, permite a la personas beneficiarias del Plan Jefes/as, optar por el traspaso al Seguro, y en el marco de éste la posibilidad de solicitar por adelantado la suma que le corresponde por el beneficio, a los fines de comprar herramientas, insumos y equipamiento para su proyecto productivo.

<sup>81</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el salario mínimo, vital y móvil para el año 2004 era de \$350,00 y de \$450,00 en enero y septiembre respectivamente; y a finales del 2008 la cifra era de \$1240,00

trabajo; la falta de una infraestructura adecuada para el desenvolvimiento del emprendimiento; la escasez o inexistencia de espacios de promoción y comercialización de los productos o servicios brindados; problemas al establecer el precio de venta del producto o servicio; las dificultades por no poseer una figura impositiva; sumado a esto último, la no contemplación dentro de la operatoria del Plan, de excepciones, eximiciones o descuentos en lo que hace a impuestos y tasas provinciales y/o municipales; la imposibilidad de que los ingresos familiares sean generados completa o mayoritariamente a partir de la puesta en marcha del emprendimiento productivo.

Estas necesidades traducidas en demandas hacia la gestión municipal, son definidas por el mismo equipo profesional como:

Problemas para el desarrollo de los proyectos productivos, pues impiden la participación de estos en el mercado local, y fundamentalmente no permiten, en la mayoría de los casos, que el emprendedor pueda generar los ingresos suficientes para el mantenimiento del emprendimiento como tal y para la reproducción cotidiana de su familia.

Los propios integrantes de los proyectos productivos, mencionan centralmente como dificultades: la comercialización de los productos y la posibilidad de seguir comprando más recursos para el desarrollo del proyecto productivo. De los distintos documentos e informes oficiales se extraen opiniones emitidas por ellos:

- falta de materiales y herramientas,
- los tiempos,
- no poseer movilidad propia,
- dificultad para conseguir un lugar físico donde trabajar, modificaciones en el grupo original de trabajo,
- falta de publicidad,
- competencia desmedida,
- dificultades para comercializar,
- dificultades para poder alquilar un local comercial,
- falta de recursos,
- hay que tratar de que el municipio (estado) cree y ayude en lo referente a la propaganda de los emprendimientos en Tandil y zona, por medio de radio, afiches..., crear espacios de stand, en lugares claves... así como programar eventos en lugares que tenga la municipalidad....
- como oportunidad futura: que se abran los mercados que todavía lo estamos esperando

Los productores rescatan también cuestiones positivas que refieren fundamentalmente a la posibilidad de trabajar:

- el ámbito de trabajo,
- un proyecto de vida, un piso para proyectar.
- Hoy puedo soñar con una vida mejor.
- Me siento dignificada como persona.
- gracias a la donación que obtuvimos estamos mejor económicamente, desde ya siempre trabajando.
- estamos muy agradecidas porque este Plan nos brinda una muy buena oportunidad.
- Tuvimos bajones cuando salimos a vender y todavía nos cuesta, pero no vamos a desaprovechar la ocasión de crecer como microempresa y darle un mejor futuro a nuestras familias.
- Para mí es todo, es mi vida.

Para transformar las situaciones definidas como problemáticas y con el objetivo de optimizar la viabilidad de los proyectos, desde el equipo profesional municipal conjuntamente con los emprendedores, y en vinculación con otras organizaciones estatales y de la sociedad civil, se diseñaron, propusieron y ejecutaron diferentes acciones:

Se mencionan a continuación las realizadas durante los años 2004/2008:

- Planificación y ejecución de dispositivos de capacitación. Las capacitaciones son brindadas con recursos humanos propios, contratados, o coordinados con otra Institución ( por ejemplo: a partir de la firma de una Carta Acuerdo de Cooperación Recíproca entre el Municipio de Tandil y el Instituto Superior de Formación Técnica N° 75)<sup>82</sup>.
- Diagramación de propuestas de difusión y comunicación a nivel local: con algunos emprendimientos se trabajo el diseño del logo para imprimir en etiquetas que les permita colocarlas en los productos, y así identificarlos<sup>83</sup>. Se definió la elaboración de un Folleto informativo para difundir lo que ofrece cada emprendimiento, para lo cual se contrataron los servicios de una diseñadora gráfica y como parte de este proceso se creó un nombre que los agrupa para la difusión, con la denominación “ELABORAR, Emprendimientos de Tandil”<sup>84</sup>.
- En relación con la comercialización también se trazaron diferentes alternativas: invitar a participar a los emprendimientos en la Feria de Artesanos, Manualistas y Microemprendedores, ubicada en el Centro Cívico del Barrio La Movediza. Varios emprendimientos fueron requeridos como proveedores por la Secretaria de Desarrollo Social, para diferentes actividades (por ejemplo: juguetes y remeras para el Día del Niño, trabajos de herrería, de carpintería, lavandería, blanquería). Otra propuesta fue la construcción y funcionamiento de la Sala Comunitaria de Elaboración de Alimentos para que los emprendimientos destinados a la

---

<sup>82</sup> Los Cursos y jornadas comprenden temáticas como: Formulación y Evaluación de Proyectos; Marketing Estratégico; Marketing Operativo; Costos y Presupuestación; Toma de Decisiones en Contextos de Inflación; y Asociatividad.

<sup>83</sup> Para esta tarea se contó con la colaboración de una persona que trabaja la temática, desde la Secretaria de Desarrollo Local de la Municipalidad.

<sup>84</sup> Se coloca una copia del folleto en Anexos

producción de alimentos puedan ahí desarrollar su actividad cumpliendo con las normativas bromatológicas.

- Se gestionaron desde la Secretaria de Desarrollo Social subsidios para la compra de nuevos insumos, para el pago de alquileres, boletos de colectivos para el traslado desde el hogar al lugar de producción, pasajes y estadías para participar en Ferias y Encuentros provinciales y nacionales.
- Para el fortalecimiento financiero de los proyectos productivos se realizaron derivaciones a programas de la Secretaria de Desarrollo Local: Programa de Crédito Social a Microempresas “Banca Social”, Programa Municipal de Fomento de las Micro Empresas (PROMICRO), Programa Pequeñas Unidades Económicas de Autogestión (PUEDA).
- En relación a trámites legales e impositivos, se realizaron gestiones conjuntas con los emprendedores, en otras dependencias municipales (Secretaria de Desarrollo Local, Secretaria de Economía y Administración, Dirección de Inspección General, Dirección de Bromatología, Concejo Deliberante) u otros organismos estatales (AFIP, ARBA, Registro de Efectores).
- Se organizaron y coordinaron reuniones grupales entre los emprendedores con el objetivo de construir alianzas estratégicas entre ellos.

Otro organismo que también participo en una segunda instancia de la operatoria, es la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), con sede en Tandil. Se firmo un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social de Nación y la FUNIVEMP (Fundación Universidad Empresa del Centro de la Provincia de Buenos Aires), dependiente de la UNICEN, con el objetivo de que se realizaran tutorías que permitieran un seguimiento y acompañamiento a los emprendimientos. Esto sólo se realizó por un periodo determinado, 4 visitas durante el año 2006-2007, y a los emprendimientos aprobados en la 1º etapa de ejecución del Plan en Tandil, es decir a 11 proyectos productivos en total.

La documentación elaborada por dicha organización da cuenta de que los emprendimientos estaban en funcionamiento en el momento que fueron visitados por los profesionales, pero se destaca que los grupos no estaban integrados en su totalidad- al momento de las visitas se encuentran trabajando sólo los referentes-, y las dificultades que presentaban refieren a la imposibilidad de calcular los costos de producción, al no registro de los ingresos y a las dificultades en la comercialización de los productos. Para dichos problemas, las personas asignadas a las tutorías, de profesión contadores, sugieren capacitar a los emprendedores en costos y marketing para “la sustentabilidad del emprendimiento”.

Así como lo destacaban los integrantes del equipo de trabajo municipal, estos profesionales refuerzan la cuestión de que las dificultades del proyecto están en el precio colocado al producto y en los espacios de comercialización y estrategias comunicacionales para la venta del producto, no habiendo objeciones en lo que hace al proceso de producción en sí y a la calidad de los productos y servicios ofrecidos por los emprendedores.

También documentos oficiales del Ministerio de Desarrollo Social destacan como dificultad de los emprendimientos la comercialización de sus productos, que no pasa por la calidad de los productos sino por la necesidad de buscar mecanismos viables y sustentables de comercialización, que tengan continuidad y vayan más allá de las ferias.

A modo de cierre de este capítulo se puede decir que un programa social definido por un organismo estatal nacional como es el Ministerio de Desarrollo Social, fue promovido y ejecutado por un órgano municipal local como es la Secretaria de Desarrollo Social con el objetivo de dar respuesta institucional a una demanda social, en este caso concreto la falta de ocupación en el mercado de fuerza de trabajo (y concomitadamente de ingresos) por parte de un porcentaje de la población de Tandil, que llevaba a ésta a solicitar trabajo al municipio.

La alternativa propuesta es el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados, que en algunos casos resulto “novedoso” para los mismos integrantes ya que no poseían experiencia en este tipo de relaciones laborales. Y de los informes oficiales se puede deducir que el objetivo que se planteaba: el generar trabajo y a partir de éste ingresos, no ha podido ser resuelto en un alto porcentaje ya que varios integrantes abandonaron el proyecto o dejaron de realizar esa actividad laboral de manera autogestionada, o complementaron ese trabajo con otro que les permitiera generar ingresos o más ingresos que los que la propia actividad les genera, y que la mayor dificultad no deriva del proceso de producción propiamente dicho, ya que los trabajadores que continuaron con sus proyectos tienen experiencia en la realización de los productos, sino en la comercialización de dichos productos, es decir en el momento de circulación e intercambio en el mercado.

# II PARTE

### **CAPÍTULO III: LOS EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS AUTOGESTIONADOS EN UNA REALIDAD LOCAL CONCRETA.**

#### ***Introducción:***

Este capítulo tiene como finalidad presentar los argumentos construidos a partir del análisis de la práctica concreta, en relación con los objetivos planteados en la investigación. Estos se han organizado para su mejor y más clara exposición en distintos apartados, pero es importante señalar que en la situación histórica específica indagada, las diferentes y múltiples determinaciones y relaciones se encuentran condensadas e imbricadas ya que todas refieren a la complejidad del objeto del estudio.

Se ha hecho un análisis situado de las relaciones entre trabajo, ingresos y programas sociales, en un tiempo y espacio determinado, teniendo en cuenta las condiciones y relaciones complejas que se construyen entre el Estado y la sociedad civil, y los vínculos que se establecen entre economía y política.

Entendiendo el conocimiento de la realidad como unidad entre fenómeno y esencia, la propuesta ha intentado traspasar las manifestaciones del fenómeno, superar la perspectiva centrada principalmente en lo observable, lo verificable, lo medido y calculado. Si en el capítulo anterior se realizó una descripción de la forma aparente, fue a los fines de poder ahondar y develar el movimiento de la esencia.

Es un análisis dialéctico, que supone traspasar el plano normativo para conocer lo concreto material, y la adopción de una metodología que implica la reconstrucción teórica de un fenómeno en particular, en este caso: el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados en la ciudad de Tandil, en el marco de ejecución desde la municipalidad del Plan “Manos a la Obra”, para conocer los fundamentos y sentidos de esta estrategia de intervención estatal en el mercado de fuerza de trabajo a principios del siglo XXI, en Argentina.

#### ***La materialización de una forma de Trabajo: los emprendimientos productivos autogestionados***

Una de las cuestiones a conocer cuando se inicio el proceso de investigación era explorar qué características asume el trabajo en Tandil en la primer década del siglo XXI y

en particular si esta forma de trabajo, el trabajar de manera “independiente y autogestionada”, es una elección de los productores/trabajadores, o una opción a la que se ven inducidos frente a un contexto de desempleo y precarización en el mercado formal de trabajo, y se transforma así en la única alternativa posible para generar ingresos.

Ya se ha mencionado que el desarrollo de proyectos productivos autogestionados es una de las formas que adopta el trabajo en el marco de un creciente proceso de complejización del “mundo del trabajo” en las formaciones sociales contemporáneas. En la Argentina, las estadísticas oficiales contemplan esta forma de trabajo, definiéndose como cuentapropista o trabajadores por cuenta propia: “aquellos que desarrollan su actividad utilizando para ello sólo su propio trabajo personal, es decir que, no emplean personal asalariado y usan sus propias maquinarias, instalaciones o instrumental.” (INDEC)

El informe emitido en el año 2010 por parte del Ministerio de Trabajo de la prov. de Buenos Aires en base a la Encuesta de Indicadores del Mercado de Trabajo (op. cit.) destaca la presencia de un 21% de cuentapropistas del total de ocupados en Tandil (el 40,1% de la población se encuentra ocupada). También se destaca que el 35,8% de ocupados en el sector privado (el 81,6% del total de ocupados) se desempeñan en el sector informal de la economía<sup>85</sup>. Se suma a esto, que el 61,4% de quienes trabajan en el sector informal son precarios (el nivel de precariedad<sup>86</sup> alcanza al 45,2% de los ocupados), siendo los cuentapropistas el 59,4% del total del trabajo precario. La encuesta refiere también que del total de aquellos que están buscando trabajo aunque ya lo tengan (el 23,2% de los ocupados busca otra ocupación) los cuenta propia son el 86,7% de ese total, y la búsqueda se vincula con los bajos ingresos (56,8%).

En cuanto a la información recabada de los 43 emprendimientos productivos autogestionados del Plan “Manos a la Obra” de Tandil, se puede afirmar que esta forma de

---

<sup>85</sup> Dentro del sector privado informal, el Ministerio de Trabajo de la provincia considera a “trabajadores independientes sin credenciales educativas, asalariados que trabajan en microempresas (menos de 6 ocupados), empleadas domésticas y trabajadores familiares. Esta construcción sigue los lineamientos de la OIT y la línea de estudios del PREALC” (13).

<sup>86</sup> Para analizar de manera más abarcativa el fenómeno de la precariedad el Ministerio construyó un índice que considera situaciones atípicas que implican vulnerabilidad e inestabilidad tanto entre trabajadores en relación de dependencia como entre los trabajadores independientes. Para el caso de los trabajadores independientes se consideraron la existencia de aportes, estabilidad en la ocupación, nivel de instrucción y la necesidad de trabajar más horas; entre asalariados, se tomó en cuenta los beneficios percibidos y la estabilidad; también dentro de los precarios se consideraron los trabajadores familiares, empleadas domésticas y planes de empleo.

trabajo en su mayoría no es una elección, sino que está condicionada por la necesidad de obtener ingresos para su reproducción, para vivir.

Algunos trabajadores desarrollan proyectos productivos “autónomos” no por tener “un espíritu emprendedor” o “capacidad emprendedora”<sup>87</sup>, sino porque es la única opción ya que han sido expulsados o no son absorbidos por el mercado formal de trabajo. Se manifiesta esto porque se observa que en sus trayectorias laborales particulares la mayoría estaba inserto en relaciones salariales y que durante el desarrollo de sus proyectos productivos al conseguir un trabajo en el marco de una relación salarial, abandonan el propio emprendimiento o lo sostienen pero como complemento del trabajo en relación de dependencia.

A partir del 2004 el Plan “Manos a la Obra”, es una de las respuestas que el Estado desarrolla ante la demanda de trabajo de parte de la masa trabajadora, convirtiéndose en una “opción” para aquellos que se encontraban desocupados o trabajaban menos de 35 horas semanales o eran en ese momento “beneficiarios” de un programa social con contraprestación laboral. El alcance e impacto de esta propuesta es mínimo en Tandil, en términos de porcentajes de población que involucra, y en el mercado de trabajo en su totalidad, en un primer momento eran 141 personas, algunas desocupadas, otras trabajando menos de 35 horas semanales y/o siendo “beneficiarios” de algún programa de empleo.

También es necesario diferenciar al interior de cada uno de los grupos que se conformaron a partir de la exigencia del mismo Plan de que los proyectos productivos fueran asociativos, en este caso algunas personas integraron los emprendimientos en un primer momento, convocados por los “referentes” para reunir el requisito de ser tres personas como mínimo los que conformaran el grupo productivo pero al encontrarse con la imposibilidad de adquirir en el poco tiempo y de manera regular ingresos en términos comparativos con un salario, abandonaron el proyecto; quedando el referente sólo o acompañado por su propio grupo familiar.

También en algunos casos todo el grupo se desintegro y las personas se desvincularon del proyecto por la imposibilidad de sostener en el tiempo el periodo de

---

<sup>87</sup> En discursos y documentos oficiales suele mencionarse el espíritu emprendedor y/o impulsar la capacidad emprendedora de los hombres y mujeres para desarrollar sus propios proyectos productivos. Véase, entre otros: “Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular” (Publicación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina)

producción necesario para el producto, con costos de mantenimiento y sin recibir en ese lapso ingresos, por ejemplo el proyecto de cunicultura: que debía alimentar a diario los conejos para lo cual necesitaba los insumos pero no tenía dinero para comprarlos, lo cual hacía imposible sostener la crianza de los animales y a su vez sin ingresos de la actividad para sostener a los productores.

También un elemento a tener en cuenta es que varias de las personas que conformaron los emprendimientos, recién desarrollaron una actividad productiva autogestiva a partir del subsidio del plan, antes no tenían experiencia de trabajo “autónomo” por dos motivos, que en algunos casos se pueden complementar: trabajaban en relación de dependencia como empleados y/o percibían un beneficio por estar incorporados en un plan social de ingresos lo que exigía una contraprestación laboral. Para estos también fue difícil sostener el emprendimiento en el tiempo por las características que adquiere el desarrollo de un proyecto productivo que se sustenta fundamentalmente por las decisiones y acuerdos de los mismos trabajadores en cuanto a las prácticas a desarrollar vinculadas con la gestión y la producción en sí.

En el caso de las mujeres específicamente se reconoce como la alternativa productiva para generar ingresos y concomitantemente poder seguir realizando en el espacio doméstico las tareas socialmente establecidas vinculadas a la reproducción social.

Existe un porcentaje significativo de mujeres que conforman los emprendimientos puestos en marcha en el marco del Plan “Manos a la Obra”. Como características que se desprenden de los datos acerca de los integrantes que conforman los proyectos productivos autogestionados analizados en Tandil, la mitad de los trabajadores son mujeres, con credenciales educativas medias (un alto porcentaje declara educación secundaria incompleta, completa, o universitario incompleto), la mayoría expresa estar casadas o ser jefa de familia con hijos a cargo, y desarrollan tareas que requieren el uso intensivo de fuerza de trabajo, centralmente participan en proyectos referidos a confecciones textiles, lavandería, peluquería, panadería, artesanías (en cerámica, en telar), apicultura.

Esto sería una muestra de la tendencia del mercado de trabajo en general, donde las mujeres se concentran en un conjunto reducido de ocupaciones que se definen como

típicamente femeninas en términos culturales<sup>88</sup>, lo que posibilitaría a las mismas una mayor habilidad para desarrollar proyectos productivos más cercanos a su rol doméstico.

En este sentido se puede expresar que en algunos casos, este compartir diferentes ámbitos (lo laboral y lo familiar) en un mismo lugar (el hogar), hace que un conjunto de situaciones “domésticas” obstaculicen o impidan la actividad productiva y generen, en consecuencia, proyectos en condiciones comparativas más precarias, con la consiguiente imposibilidad de subsistencia y crecimiento del emprendimiento, y por tanto, escasez o nulidad de ingresos necesarios para la reproducción familiar.

En el caso de aquellos emprendimientos donde participan hombres y mujeres se observa también la división “sexual” del trabajo en distintos momentos y tareas dentro del proceso de trabajo, por ejemplo en el caso de grupos mixtos dedicados a la confección y comercialización textil, las mujeres se dedican a la costura, los hombres a la colocación y comercialización, se asume así que determinadas tareas requieren de conocimientos que son a priori designados como “masculinos” y otros como “femeninos”.

### ***El trabajo “independiente” y “autogestionado”:***

Otra cuestión que se indaga es si con esta modalidad de trabajo se desmercantiliza la fuerza de trabajo, o se oculta tras la figura de “independiente” y “autogestionado” produciéndose igualmente un proceso de sujeción al capital.

Se coincide con Danani (2004) cuando plantea que históricamente se produce “una sociabilidad capitalista que induce a depender del mercado para su reproducción tanto a propietarios como a productores”. En el caso analizado si bien los productores/trabajadores tienen mayor autonomía en cuanto a la propiedad de los medios de producción, en la decisión de qué hacer, y en la gestión del emprendimiento, se considera que con esta modalidad se genera trabajo relativamente independiente, ya que la mayoría de los emprendimientos desarrollados en la ciudad de Tandil, en el marco del Plan “Manos a la Obra”, dependen para su surgimiento y/o continuidad de organismos estatales, fundamentalmente del municipio, y/o de empresas privadas. En un caso, por ejemplo, en la

---

<sup>88</sup> “Trabajos de mujeres”, dice E. Mingo (2011), es decir, la socialización de las mujeres para las actividades reproductivas (educación y crianza de los niños /niñas, preparación de los alimentos, cuidado de la salud del grupo familiar).

asignación de nuevos recursos para su continuidad, ya que la mayoría no tienen autonomía financiera; en el otro, por la práctica que realizan algunas empresas de tercerización de la producción, sobre todo las relacionadas con la confección de prendas de vestir.

Casi la totalidad de los emprendimientos analizados en Tandil, se desarrollan en los domicilios particulares de los propios trabajadores, quedan exentos aquellos que necesitan para el desarrollo del proyecto productivo otros espacios (como es el caso de los emprendimientos de apicultura o que ofrecen servicios vinculados a la refacción y/o construcción).

Una parte de los productores trabajan para empresas que realizan producción tercerizada, pero no forman parte de los costos de producción de éstas, y al mismo tiempo no son una “fuente de conflicto” en términos que no demandan mejores condiciones de trabajo, no están sindicalizados, no reclaman, no se agrupan, sino que se “adaptan a las reglas de juego del capital” para que se les compre sus productos o utilicen sus servicios.

Como se entiende que trabajo no asalariado no es igual a trabajo no capitalista, se considera que el desarrollo de proyectos productivos autogestionados son procesos de trabajo con características específicas pero en el marco de la sociedad capitalista.

Se produce una mistificación, parece autónomo pero no lo es: el productor/trabajador desarrolla autónomamente la producción misma, es poseedor y propietario de los medios de producción, tiene el control sobre el proceso de trabajo y de los productos elaborados, pero los productos a elaborar y los precios de las mercancías, incluido el valor de su propia fuerza de trabajo, la define otro, se definen socialmente. Estos trabajadores/productores están integrados al proceso global de valorización del capital, al ser también parte y miembros de la “masa trabajadora”.

### ***La realización del trabajo y los ingresos:***

Otra cuestión a indagar en el desarrollo de esta investigación se desprende directamente de uno de los objetivos que plantea el propio Plan “Manos a la Obra” que es generar trabajo para aquellas personas que no lo tienen para obtener ingresos para vivir.

El Estado al proponer, desarrollar y financiar este tipo de programas sociales, asocia garantizar ingresos a la realización de trabajo, en este caso, propio -no la venta de

fuerza de trabajo en el mercado de trabajo-, con un incentivo inicial y básico, un subsidio para la compra de bienes y primeros insumos, para la producción de distintos productos a ser colocados en el mercado para generar dinero para comprar otros productos necesarios para su reproducción como trabajador/productor.

Por diferentes motivos hay una tendencia por parte de los mismos trabajadores a no declarar o subdeclarar los ingresos, pero los registros muestran que la mayoría de los emprendedores perciben ingresos inferiores a los \$700, 00 y que en el 60%, el ingreso depende sólo del desarrollo del emprendimiento<sup>89</sup>.

A partir de las observaciones, entrevistas y lecturas de documentos se puede afirmar entonces que los ingresos generados por el desarrollo de estos emprendimientos son escasos, inestables, y en algunos momentos nulos para la reproducción cotidiana del productor y su familia. Se arriba a esta conclusión ya que se observa que la mayoría de las personas que participan de estos proyectos productivos complementan los ingresos provenientes de este trabajo, con otros generados por una relación salarial (en términos formales o informales), en la misma o en otro tipo de actividad productiva; y/o son beneficiarios de otro/s programa/s sociales, y/o conviven con otras personas que también generan o reciben ingresos.

Además, no necesariamente la condición laboral es sinónimo de mejores ingresos, en estos casos en particular si bien todos los productores acceden a las herramientas e insumos para materializar un proyecto productivo autogestionado, no implica que el desarrollo de éste por si solo mejore la cantidad y calidad de los ingresos del productor y su unidad doméstico/familiar.

Los ingresos del productor dependen de la venta de sus productos, muchos productores manifiestan la escasez o imposibilidad de comercializar sus productos. En esto descansa fundamentalmente una de las mayores dificultades que tienen estos proyectos productivos: el momento del intercambio.

Además sus ingresos se desprenden del precio puesto al producto, que a su vez se coloca no sólo teniendo, y a veces no teniendo, en cuenta los costos de los insumos

---

<sup>89</sup> Este último dato lo manifiesta uno de los agentes municipales implicados en la operatorio pero solo se toma en cuenta para obtenerlo 27 emprendimientos del total de 43, y además no se aclara cantidad de personas que estaría englobando ese porcentaje.

necesarios para su producción sino a partir del precio “del mercado”<sup>90</sup> para poder competir en él, ósea que sea vendible y comprado por el consumidor. El precio de sus mercancías también está determinado socialmente, lo que los hace semejantes en sus ingresos a aquellos que generan trabajo productivo para el capital<sup>91</sup>.

Si los ingresos del productor son generados a partir de la venta de sus productos en el mercado, sea este “global”, o paralelo o “protegido”<sup>92</sup>, y el precio de estos productos está definido socialmente, lo que se genera es una “competencia desigual” ya que los otros productos, desarrollados bajo otras condiciones tienen incorporado menos trabajo vivo con mayor productividad del trabajo. La automatización en el proceso de producción capitalista aumenta la productividad del trabajo, el incremento de la productividad del trabajo provoca la disminución del tiempo de trabajo socialmente necesario que es incorporado en cada unidad de producto, con lo cual se da la reducción de los costos de producción y la consiguiente reducción de los costos unitarios y del valor de cada una de las mercancías<sup>93</sup>.

Otro elemento para reafirmar la idea de que los ingresos generados por el productor/trabajador son insuficientes, escasos y/o nulos son los datos que se desprenden de la Encuesta del mercado de trabajo local citada anteriormente. En ella se plantea que del total de aquellas personas que están ocupadas pero que buscan otro trabajo, hay un alto porcentaje de aquellos que trabajan por cuenta propia, entre los que se incluye a los integrantes de estos emprendimientos productivos, y buscan acceder a otra ocupación porque ganan poco (86,7%) y un 6,1% porque tiene poco trabajo, y esto implica pocos ingresos.

Se está en condiciones de afirmar que el productor se reproduce como trabajador a “precio miserable” como todos o más que los otros trabajadores, ya que las mismas leyes generales que regulan el precio de las mercancías en general regulan también el precio del

---

90 “Todos sabéis que el precio del mercado es el mismo para todas las mercancías de la misma clase, por mucho que varíen las condiciones de producción de los productores individuales. Los precios del mercado no hacen más que expresar la cantidad media de trabajo social que, bajo condiciones medias de producción, es necesaria para abastecer el mercado con una determinada cantidad de cierto artículo. Se calculan con arreglo a la cantidad global de una mercancía de determinada clase (Marx, 2003: 35).

91 Dice Marx (1971:81): “caen bajo las leyes que regulan el precio del trabajo asalariado”

92 Esta denominación hace referencia a las distintas ferias y encuentros que se desarrollan desde distintas instancias estatales (Ministerio de Desarrollo Social, Municipalidad de Tandil, UNICEN) para que los propios emprendedores se encuentren con los consumidores en un espacio destinado exclusivamente a la comercialización de sus productos en particular.

93 Al respecto manifiesta Marx (2003:34): “Los valores de las mercancías están en razón directa al tiempo de trabajo invertido en su producción y en razón inversa a las fuerzas productivas del trabajo empleado”

trabajo, y al igual que la determinación del precio de las mercancías en general, el ingreso mínimo “no rige para el individuo, sino para la especie” (Marx, 2003:87).

### ***Una forma específica de trabajo y la intervención social del Estado:***

Al analizar las relaciones entre esta forma de trabajo y la intervención social del Estado a través de los distintos programas sociales que se diseñan y ejecutan, se considera que programas sociales como el “Manos a la Obra” serían la respuesta política que el Estado construye frente a la reestructuración productiva y la expulsión de un alto porcentaje de trabajadores del mercado formal de fuerza de trabajo.

Se plantea esto, porque no sólo el Plan Manos a la Obra propone que se desarrollen proyectos productivos autogestionados como una forma de generar trabajo, y por ende ingresos a sus integrantes, sino que existen otros programas sociales que en su totalidad o como componentes de ellos, también plantean “la promoción del autoempleo”<sup>94</sup>, de lo cual se deduce que el impulso dado por parte del Estado al desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados es con la intención de dar respuestas políticas a las demandas, reclamos, presiones, y reivindicaciones sociales.

En una sociedad donde prevalecen las relaciones capitalistas de producción, el “Manos a la Obra” es una respuesta por parte del Estado a la movilización y las luchas de la masa trabajadora, no trata de superar ni cambiar central y estructuralmente las relaciones socio-económicas que se construyen en la actual sociedad.

En el caso particular del Plan “Manos a la obra”, el Estado transfiere desde sus organismos estatales o desde organizaciones de la sociedad civil, a los trabajadores (“sobrantes” para el capital) recursos para el desarrollo de sus proyectos productivos. Se podría afirmar así que con el Estado como impulsor y garante del desarrollo de este tipo de proyectos productivos, se sostiene la reproducción ampliada del Capital, en términos de producción, circulación y consumo<sup>95</sup>.

En este caso puntualmente, los productores, con recursos materiales transferidos desde el Estado en forma de subsidios, compran en el mercado lo relativo a insumos y

---

<sup>94</sup> Entre los cuales se pueden mencionar el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo, los dos también de alcance nacional.

<sup>95</sup> Marx (1987) plantea que toda producción se da en el seno y por intermedio de una forma de sociedad determinada, y toda forma de producción genera sus propias instituciones jurídicas.

herramientas necesarios para sus emprendimientos. Estas personas consumen como productores, es decir compran para su propia producción, y como consumidores directos, a través de los ingresos generados por medio del trabajo en sus emprendimientos, compran otras mercancías en el mercado para su propia reproducción como fuerza de trabajo. Además estos trabajadores son “sobrantes” o fuerza de trabajo “fluctuante” para las necesidades actuales del capital, ya que dependiendo del momento son excluidos como trabajadores “productivos”, o convocados en determinados periodos del proceso capitalista de producción. El hecho de que no dependan directamente del capital mediante una relación salarial no los hace independientes del modo capitalista de producción.

### ***Las significaciones sociales de los emprendimientos autogestionados:***

Por último, como parte y “desprendiéndose” del mismo proceso de investigación se plantea la posibilidad de discutir si estos emprendimientos autogestionados se desarrollan como proyectos contestatarios a las reglas del orden social capitalista, como mecanismos “adaptativos” a las nuevas relaciones laborales, o como dispositivos de control social destinados al disciplinamiento de la fuerza de trabajo.

Así mismo, y en relación con lo anterior, si la economía social es: un sector de refugio, implica la asistencialización del trabajo, no disputa significativamente espacios con el capital y por eso no entra en contradicción con sus intereses, o intenta ser otra forma de entender cómo se construye sociedad. Es otra economía? Es parte de la misma economía? Es un circuito útil de la economía para generar ganancias o mayor ganancias?

Las conceptualizaciones más habituales sobre la economía social ubican a esta como un subsector de la economía, un conjunto de unidades económicas bajo principios resumibles en: la supremacía del trabajo sobre el capital, la finalidad de servicio más que de lucro, procesos de gestión democrática, y autonomía respecto del Estado. Así también aparece planteada en un documento oficial:

Las distintas líneas de financiamiento buscan promover actividades socio productivas con las siguientes características:

a) **Finalidad de servicio** a los miembros o a la colectividad en lugar del beneficio: el actuar económico colectivo, no solo debe ser la búsqueda del beneficio individual, sino mas bien poder compartir identidades, crear lazos de confianza y cooperación entre sus miembros, participar de una

distribución y potenciación de los recursos, para una mayor equidad social.

b) **Autonomía de gestión:** es la capacidad de autorregular su proceso organizativo, garantizando instancias de independencia en la toma de decisiones para el diseño del proceso socio productivo y de distribución de sus excedentes.

c) **Procesos de decisión democrática:** en el ejercicio de la actividad económica y social requiere de un principio de igualdad en la participación para la toma de decisiones ya que independientemente del capital aportado, toda persona que participe del proceso socio – productivo tiene voz y voto.

d) **Primacía de las personas y del trabajo** sobre el capital en el reparto de los excedentes: pretende poner en el centro de la escena al trabajo realizado por los miembros, como factor de justicia a la hora de distribuir los excedentes generados.

e) **Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:** las actividades socio productivas deberán respetar las normas de aprovechamiento y manejo sustentables de los recursos naturales. (Extraído del nuevo Manual operativo del Plan, MDS: 2006)

Las declaraciones oficiales dan cuenta además de que es considerada un subsector de la economía “diferente” al Estado y al mercado, y una “nueva forma de abordaje de la cuestión social”, y si bien se aclara que no es considerada una “economía pobre para los pobres”, continuamente tanto en los registros como en las prácticas, las acciones quedan restringidas a un determinado grupo social, los “más vulnerables”, los “excluidos” para mejorar su calidad de vida:

Se pretende colaborar en el desarrollo de las capacidades laborales y productivas de los sectores más desfavorecidos de la población y excluidos del mercado de trabajo; a fin de garantizarles un ingreso mínimo y mejorar su calidad de vida (extraído del Primer Manual Operativo del Plan, MDS).

Estimular las potencialidades de dichos titulares de derechos<sup>96</sup> de modo tal, que estén en condiciones de aprovechar el apoyo económico y financiero desde el Estado de manera autónoma, en emprendimientos productivos a través de los cuales los sujetos generen los recursos económicos para mejorar sus ingresos y paulatinamente insertarlos en el mercado laboral (extraído de la publicación *La Bisagra* del MDS)

Un plan social para insertarse en el proceso productivo o microempresarial, (para que la persona) pudiera autovalerse (manifestado por el Subsecretario de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil).

---

<sup>96</sup> El documento está haciendo mención específicamente a los “titulares de derecho” del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

Se está en condiciones de afirmar que oficialmente la economía social es considerada solo una forma de organización y de gestión de trabajo autogestivo en el marco de la producción capitalista, y como alternativa para aquellos que han quedado “excluidos” del mercado formal de trabajo.

Para aquellos que participan directamente como productores/trabajadores en la realización de proyectos productivos autogestionados en el marco del “Manos a la Obra” en Tandil, centralmente lo que se prioriza y se enfatiza es el trabajo y el trabajar como forma de vida, así queda manifestado a partir de sus propias expresiones:

“...por fin podemos decir que arrancamos y estamos recuperando clientes en Tandil y la zona”.

“podemos dedicarnos a trabajar y a conseguir clientes porque sabemos que ahora les podemos cumplir”.

“Los cambios han llegado a nuestras vidas no sólo en el aspecto comercial, sino desde el lado humano...hoy puedo soñar con una vida mejor”.

“Me capacitaron y me hicieron sentir dignificada como persona, pero lo más importante es que mis hijos están orgullosos de mi y eso no tiene precio”.\*

“cómo empezó?: las ganas de trabajar, las ganas de salir adelante, es bueno porque uno tiene su plata pero hay que salir a pelearla, a buscarla”.  
“todo empezó a encaminarse, con el tiempo se llega, para mí es todo, es mi vida”.

“crecimiento a lo que es producción, crecimiento propio a lo que es persona, no es fácil llevar un grupo, a veces se suma la familia, es compartir, el día a día”.

“el deseo es que esto siga andando, cualquier emprendedor lo que quiere es que lo que hace llegue a buen puerto”.

“sentir que estas colaborando con la gente a través de tu propio trabajo”.

“un proyecto de vida, con la seguridad de que por lo menos tenes un piso, puedes proyectar, y sobre todo que las cosas (herramientas) que vos tenes son propias, por tu propio esfuerzo, esto es importante; y por el otro, que bien cuando el Estado implementa políticas públicas no de asistencialismo sino de enseñar a pescar, no?”.☐

---

\* Citas extraídas de una nota periodística a algunos de los productores/trabajadores de proyectos productivos autogestionados de Tandil, fuente: EL Eco de Tandil, domingo 17 de julio de 2005.

☐ Citas textuales de algunos de los productores/trabajadores de proyectos productivos autogestionados de Tandil, extraídas de un video elaborado por la Secretaria de Desarrollo Social, Municipalidad de Tandil, 2006.

Como cierre de este capítulo, es necesario retomar algunos planteos para reafirmar que el trabajar de manera “independiente y autogestionada”, es una de las formas que adopta el trabajo en el marco de un creciente proceso de complejización del “mundo del trabajo” en las formaciones sociales contemporáneas.

En la Argentina, a partir del año 2004, el Plan “Manos a la Obra”, es una de las respuestas materiales que el Estado desarrolla ante la demanda de trabajo de un alto porcentaje de trabajadores expulsados del mercado formal de fuerza de trabajo, convirtiéndose así en una “opción” para algunos de los que se encontraban desocupados o trabajaban menos de 35 horas semanales, o eran en ese momento “beneficiarios” de un programa social con contraprestación laboral.

El Plan “Manos a la obra” permitió que persona/s (productor/es) puedan acceder a herramientas e insumos para desarrollar su trabajo en forma “independiente y autogestionada”. Trabajo independiente y autogestionado en el sentido de que los productores modifican materias primas, a través del uso de su propia fuerza de trabajo, con la utilización de medios de producción de su propiedad, para producir un bien o servicio, sin que medie una relación salarial en el proceso, y donde sus propias decisiones definen la gestión de éste. Por lo tanto, no será el salario, sino las posibilidades de vender dicho producto en el mercado, lo que les permitirá generar ingresos para cubrir todo lo relativo a su reproducción cotidiana, y la de su familia.

En la mayoría de las experiencias analizadas no es una elección de los productores/trabajadores, sino que se ven inducidos a trabajar de manera “autónoma” frente a un contexto de desempleo y precarización en el mercado formal de trabajo, y como la única alternativa posible para generar ingresos, necesarios para vivir en una sociedad de mercado.

Con esta modalidad de trabajo no se desmercantiliza la fuerza de trabajo, sino que se produce igualmente un proceso de sujeción al capital, integrados al proceso global de valorización del capital, al ser también parte y miembros de la “masa trabajadora”. El hecho de que no dependan directamente del capital mediante una relación salarial no los hace independientes del modo capitalista de producción.

En este caso en particular, si bien todos los productores acceden a las herramientas e insumos para materializar un proyecto productivo autogestionado, el desarrollo de éste por

sí solo no implica que mejore la cantidad y calidad de los ingresos del productor y su unidad doméstico/familiar. Los ingresos del trabajador dependen de la venta de sus productos, y muchos productores manifiestan la escasez o imposibilidad de comercializarlos, encontrando en el momento del intercambio las mayores dificultades. Además sus ingresos se desprenden del precio puesto al producto, y el precio de sus mercancías también está determinado socialmente, lo que los hace semejantes en sus ingresos a aquellos que generan trabajo productivo para el capital.

Así se está en condiciones de afirmar que el productor se reproduce como trabajador como los otros trabajadores, y que en la materialización de estos proyectos productivos no confrontan ni compiten sino que están condicionados, limitados y fundamentados por el capital. Se concluye entonces que el surgimiento, implementación y sostenimiento por parte del Estado de este tipo de programas sociales es fundamentalmente una estrategia de hegemonía, que persigue principalmente la legitimación del orden social vigente.

## **CONSIDERACIONES FINALES: LOS PROCESOS “AUTOGESTIONADOS” DE TRABAJO Y LA “ECONOMÍA SOCIAL” A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI.**

Se presentan a continuación reflexiones finales que reflejan las tensiones, disputas y contradicciones que se materializan en el desarrollo de todo fenómeno social, y están referidas a los objetivos planteados en la investigación: conocer las relaciones existentes entre trabajo, ingresos y programas sociales, específicamente a partir de analizar cómo es el desarrollo de los emprendimientos productivos autogestionados en la ciudad de Tandil en el marco de implementación del Plan “Manos a la Obra”.

En este caso específico refiere a un programa social de los ejecutados en esta primer década del siglo XXI en Argentina, que implican transferencia de ingresos de manera indirecta a parte de la “masa trabajadora”, es decir son subsidios destinados a la compra de herramientas e insumos para producir/trabajar de manera autogestiva y así generar sus “propios” ingresos.

De ser una condición propia del ser humano y fin social, el trabajo en una formación social capitalista se transforma en un medio necesario para generar los ingresos para vivir en sociedad y reproducirse socialmente. Los productos necesarios para vivir no se adquieren ni producen directamente de la naturaleza sino que es necesario pasar por el mercado, de una u otra manera (comprador-vendedor), lo que implica que los productos además de una utilidad social, un valor de uso, tienen también un valor (de cambio), poseen un precio, y así mismo no se adquieren mediante un intercambio simple, el trueque, sino que es necesario poseer una mercancía especial: el dinero.

El trabajo se transforma en el equivalente de los ingresos, y en la actualidad particularmente, la “falta de trabajo” pasa de ser un conflicto social entre grupos sociales distintos a un conflicto de un grupo social específico (la masa trabajadora), lo que genera la competencia entre aquellos que tienen lo mismo para ofrecer: su fuerza de trabajo, entonces la venta de la fuerza de trabajo por parte de su propietario-portador en el mercado es a cualquier precio y condición, precio “bajo” para poder ser competitivo, condiciones fuera de la ley o la ley flexibilizada por cambios en la legislación laboral, y así el mercado de trabajo está saturado de oferta y hay escasa demanda.

Al no poder garantizarse los ingresos por medio del trabajo mercantilizado, ya que en las últimas décadas el modo de acumulación no puede garantizar la incorporación de todos los trabajadores al mercado de fuerza de trabajo, el productor/trabajador “opta” por trabajar por cuenta propia, de manera autónoma, no vende su fuerza de trabajo y es propietario de los medios de producción. El Estado interviene a través de programas sociales, no de transferencia directa de dinero para la reproducción de esta población, sino entregando subsidios de manera indirecta a este grupo de productores/trabajadores, así se compran insumos, y medios de producción y los transfiere para que las personas “se gane el pan con el sudor de la frente”, “se da la caña para pescar y no el pescado”.

Con esta metodología se reafirma una forma de vivir: capitalista, ya que existen relaciones de producción mediadas por el intercambio en el mercado. Sus fundamentos y sentidos son contradictorios pero equivalentes: los programas sociales socio-productivos y consecuentemente el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados sirven para sostener y reproducir una forma de vivir, y también para las personas (productores/trabajadores) sirven para sostener y reproducir sus vidas.

En este sentido, es necesario analizar el trabajo en los distintos momentos del proceso de producción, es decir en su totalidad y complejidad (producción, circulación, intercambio y consumo), y el vínculo en las relaciones capitalistas de producción entre plusvalía (en las relaciones de producción propiamente dicha) y ganancia (en las relaciones de circulación e intercambio), ya que en esos momentos del proceso se definen los precios de los productos, incluida la fuerza de trabajo que contienen todos los productos; y la distribución de excedentes entre grupos sociales distintos: visto desde el capital: plusvalía, ganancia, renta, interés; visto desde los trabajadores: salario, o ingresos por la venta de sus productos en el mercado.

El proceso de producción que se da con el desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados, en el momento de la producción propiamente dicha se concreta por parte del productor una supuesta independencia y autonomía del capital y del Estado, pero en el momento de la circulación y el intercambio de mercancías esa independencia se revierte y se torna dependiente del capital y del Estado, porque en muchos casos se trabaja para el capital pero no hay relaciones laborales en términos formales, se necesita del Estado para la compra de y nuevos insumos y otras herramientas para producir

y seguir produciendo, se depende del mercado para la comercialización, y muchas veces los productos son adquiridos por el propio Estado para ser transferidos en el marco de otros programas sociales.

Los proyectos productivos autogestionados y sus trabajadores, están limitados en sus condiciones materiales objetivas, están condicionados y/o subordinados en el proceso de intercambio, es decir en la comercialización y el precio puesto al producto ya que comparten y compiten en el mercado común y ahí se convierte en un producto “no competitivo” si se coloca un precio acorde a los costes reales de producción, si se pone el precio de mercado para competir en “igualdad” de condiciones, o sea si se adecua al del mercado, los ingresos que genera son inferiores o por debajo de los necesarios para la producción y su propia reproducción.

Los ingresos del trabajador, el equivalente de los medios necesarios para vivir (alimento, vivienda, vestimenta, salud) en una sociedad mercantilizada además de su uso tienen un valor de compra, un precio puesto socialmente, también los productos que ofrece el productor en el mercado tienen un precio entonces se genera un proceso de “auto explotación”, se trabaja más horas para producir más productos, para tener más para vender y en consecuencia obtener ingresos. Entonces el aumento de la productividad esta dado por el aumento del uso de la fuerza viva de trabajo; además el capital constante que posee (las maquinarias, las herramientas) implican su mantenimiento como medio de producción por lo cual hay que renovarlas, mantenerlas, eso lleva implícito costos además de otros costos de producción: mantenimiento de la infraestructura, la energía, sumado a que es necesario sostenerse como trabajador en determinadas condiciones, que también deben ser sustentadas por el propio productor (tiempo de descanso, obra social para la salud).

Se concretan “emprendimientos pobres” debido a que los ingresos “propios” que se generan para el desarrollo del “propio” emprendimiento no permiten ni la producción ni la reproducción, dependen del Estado para nuevos subsidios para sostener el proceso de producción, el producto y el productor, y depende del capital, para obtener un trabajo en relación directa o para la compra de la producción.

Los ingresos, que no son por salario sino por el precio puesto a los productos, también están condicionados por el capital. Los precios en el mercado están regulados y definidos por el capital: que producen más cantidad en menos tiempo con más maquina y

menos fuerza de trabajo, lo que implica que los precios del mercado son bajos comparativamente con lo que los productores deben poner a sus productos teniendo en cuenta los costes de producción (también regulados por el capital) y los tiempos, así no pueden “competir”, no se vende o se venden en pocas cantidades y si se colocan precios para competir no se pueden reproducir.

En el desarrollo de los proyectos productivos autogestionados analizados, en el momento de producir no varía tanto qué se hace, cómo, y las condiciones de venta (son bienes de consumo que compiten con otros similares), lo que sí es diferente son las relaciones que se construyen entre los propios trabajadores. Esta forma de trabajo lo que permite es la propiedad de los medios de producción por parte de los productores, la elección del producto a realizar o el servicio a ofrecer, muchas veces vinculado con la trayectoria laboral del productor, y cambios en la subjetividad de los productores, en términos de considerarse más independientes y autónomos que si estuvieran insertos en una relación salarial.

Es una forma de trabajo como opción frente a las transformaciones en el mercado de trabajo y en el mundo del trabajo. En este sentido, el desarrollo de proyectos productivos autogestionados condensa características actuales: flexibilización, desregulación tercerización, externalización, trabajo a domicilio.

El trabajo “independiente” oculta inestabilidad laboral acompañada de inmovilidad de ingresos, genera la atomización del espacio colectivo de trabajo y por consiguiente la individualización del uso de la fuerza de trabajo. Las relaciones que se construyen entre los productores y otros agentes económicos a veces ocultan una relación salarial, ya que en algunos casos trabajan “cautivos” para un “empleador”.

No reduce la informalidad y la precariedad, es decir no genera trabajo protegido por las instituciones de la seguridad social, y queda en manos del propio productor adherir como contribuyente para poder tener cobertura en salud y jubilación, lo que da cuenta de la forma concreta del deterioro de los derechos y conquistas laborales.

El Estado legitima y concreta mediante distintas líneas de acción (políticas de empleo y programas sociales) una forma de trabajo que no es nueva pero que se expande en los últimos 30 años, producto de las transformaciones económico- sociales y las relaciones entre lo económico y lo político. Los proyectos productivos son englobados en lo que se

denomina actualmente “economía social”, poseen una autonomía relativa en cuanto a los sentidos otorgados por los propios productores, pero dependen del mercado para su desarrollo en el proceso de producción propiamente dicho o en el resto de los momentos del proceso sobre todo en el momento de intercambio por eso para que la “economía social” sea “efectiva”, de resultados “positivos” en el marco de una formación social capitalista se hace necesario generar un “mercado paralelo”, protegido, con otras reglas.

La economía social es la alternativa para el empleo? disminuye las desigualdades sociales? Colabora para una más igualitaria distribución de las riquezas socialmente producidas?, las ferias de la economía social de hoy son los club de trueque de los 90? Con qué expectativas va la gente a comprar: a comprar lo que necesita?, A ver lo “original” y “novedoso”?, por qué posee menos valor?, por qué está producido por personas conocidas?

Los emprendimientos productivos autogestionados en el marco de la propuesta de una economía social es un “fetiche” en términos marxiano, se da la “fetichización” de las relaciones de producción. Son emprendimientos productivos que se desarrollan en un marco predominante que es la forma capitalista de producir mercancías, y como tal no escapan de las contradicciones propias de esa forma de producir. El emprendedor “domina” el momento de producción, ya que no vende su fuerza de trabajo sino su producto, pero no el de circulación e intercambio, aunque aparece como autónomo e independiente (en términos tributarios sí se genera una nueva figura: “monotributista social”), y como relación entre iguales (vendedor y comprador sea este otro trabajador, el capital, el Estado).

Cuál es el objetivo y el resultado del desarrollo de emprendimientos productivos autogestionados? Simple y puramente la reproducción de la capacidad de trabajo de los productores; lograr los medios de subsistencia por un valor dado determinado por el valor de su capacidad de trabajo, valor que no es puesto por el propio trabajador/productor sino que es un valor originado socialmente. El trabajador sale del proceso tal como entro, y para sostenerse tendrá que recorrer nuevamente el mismo camino.

Se entiende que “la economía social” todavía es utópica en estos momentos históricos ya que debería ser una economía no mercantilizada en el marco de una sociedad no mercantilizada. El ideal es la economía social como otra economía desarrollada en el marco de otra forma de sociedad: más justa, más igualitaria, más democrática, más cooperativa, más recíproca, más libre que la actual. Otra sociedad no implica solo cambios

en la forma de producir bienes materiales sino también cambios en las formas de pensar cómo vivir en comunidad: más solidaria, menos egoísta.

Dicen de Sousa Santos y Rodriguez (2007), que “el análisis y la crítica buscan fortalecer las alternativas y no minar su potencial”, en este caso esta investigación no descubre sino reafirma ideas ya generadas y planteadas en la literatura por otros científicos sociales, no genera certezas, ni certidumbres sino interrogantes de cómo vivir “más allá del capital”.

## ANEXOS

### **POLÍTICAS DE EMPLEO 1989-1999<sup>97</sup>:**

**Programa intensivo de trabajo - PIT** El programa tuvo por objetivo brindar ocupación transitoria a trabajadores desempleados para la realización de obras de utilidad pública y social. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados de larga duración inscriptos en la Red de Servicios de Empleo, preferentemente jefes de hogar, y con calificaciones de ocupaciones obsoletas. El ministerio asumía, a través del Fondo Nacional de Empleo, el pago de salarios a los beneficiarios del programa, quienes estaban insertos en cada proyecto y vinculados mediante un contrato de fomento del empleo (de acuerdo con la ley 24.013-Modalidades promovidas de empleo). Los trabajadores eran contratados de acuerdo con la reglamentación correspondiente a la modalidad fomento del empleo con una duración acotada entre los 3 y 6 meses, y recibirían un subsidio de \$300. Al ser un contrato enmarcado dentro de las modalidades promovidas de empleo, el trabajador tenía descuentos jubilatorios y los otros beneficios de la seguridad social. También debía ser notificado el cese del contrato con 30 días de antelación a su finalización. La omisión hacía recaer en el organismo responsable el pago de la indemnización correspondiente.

**Programa interinstitucional de interés social – Pridis** se creó en 1994. Su objetivo principal fue la optimización del uso de los recursos afectados por los distintos organismos nacionales participantes en el Plan Social para obras y servicios públicos. Este tenía por objetivo aumentar la cantidad, la calidad y el alcance social y geográfico de los servicios de promoción del empleo implementados desde la nación. Las contrapartes ejecutoras del programa eran ONG. Su financiamiento corría por cuenta de los fondos del MTySS afectados a este programa tanto para el empleo como para la capacitación. Los beneficiarios recibían una ayuda económica no remunerativa mensual de \$200. No hubo límites de edad ni discriminación de género. Se les otorgaba prioridad a quienes presentaran mayores dificultades para conseguir empleo, quedaban sujetos a las modalidades promovidas de empleo fijadas de la LNE que fijaban también el tiempo de duración del contrato.

**Programa de empleo de interés social – Proedis** Este programa se ejecutó desde 1993 a 1996. Su finalidad fue la realización de obras de interés social o comunitario por ONGs mediante un convenio con el MTySS. Las ONGs tomaban trabajadores desocupados que cumplían con alguna de las siguientes características: Calificaciones en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción, mayor a 45 años, desempleados de larga duración (acreditando más de seis meses de inscriptos como desempleados), inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Se remuneraba mediante de un pago de ayuda económica mensual no remunerativa de \$200. el Fondo Nacional de Empleo financiaba sueldos y cargas sociales, y cubría los insumos, seguros, etc. que habían sido adelantados por las ONGs. El período de contratación no podía exceder los seis meses.

**Programa coparticipado – Procopa** . Se creó por resolución en el año 1994 se basaba en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas en mano de obra y ejecutadas por los gobiernos provinciales en toda su jurisdicción, con financiamiento conjunto del Fondo Nacional de Empleo y de las provincias. Esta última característica lo diferencia de

---

<sup>97</sup> Toda la información colocada en este apartado fue extraída de la Publicación N°5 del CEIL-PIETTE CONICET, Neffa (Dir.) primer trimestre 2011.

los otros programas de empleo transitorio. Los beneficiarios, que debían ser desempleados con necesidades básicas insatisfechas, recibían una ayuda económica de \$250.

**Programa de asistencia solidaria – Proas** El programa tuvo por objetivo generar empleo masivo por un periodo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. Participaban en el programa el MTySS y la Secretaria de Desarrollo Social. Los proyectos tenían una duración de entre 3 y 6 meses y debían encuadrarse en alguna de las siguientes tipologías: Agua, Saneamiento, Soluciones habitacionales, Huertas – forestación, Apoyo comunitario. Los beneficiarios estaban definidos como trabajadores desempleados sin distinción de sexo ni edad que no perciban prestaciones por desempleo ni jubilación o pensión; trabajadores con bajas calificaciones, desempleados de larga duración, jefes de hogar y con mayores cargas de familia e inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Recibían mensualmente una ayuda económica no remunerativa de \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Además se les otorgaba cobertura de salud y estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil.

**Programa nacional de pasantías – Pronapas** tenía la finalidad de actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante, con una práctica laboral en una empresa privada que lo habilitaba para el ejercicio de una profesión u oficio. Estaba dirigido a los trabajadores desocupados inscriptos en la Red Nacional de Servicios de Empleo. Las pasantías tenían una duración mínima de un mes y máxima de tres, pudiéndose extender este período por tres meses más por compromiso de las partes, siendo la jornada laboral de hasta seis horas diarias y 33 semanales. Los beneficiarios accedían a una ayuda económica de 200 pesos mensuales, financiada totalmente por el MTySS a través del Fondo Nacional de Empleo.

**Programa nacional de fortalecimiento de los servicios de empleo – Pronase** El programa nacional de fortalecimiento de los servicios de empleo fue creado en el último trimestre de 1994 para fortalecer la red de servicios de empleo, la cual estaba integrada por oficinas públicas de empleo, agencias públicas de colocación y entes colaboradores; brindando asistencia técnica, recursos informáticos y capacitación en las localidades con mayores índices de desocupación. Buscaba orientar y asistir a los demandantes de empleo para su reubicación laboral.

**Programa de promoción del empleo – PEP** Este programa consistió en la inserción ocupacional de trabajadores de ambos sexos entre 18 y 24 años, con o sin formación previa, inscriptos en los Servicios Públicos y Privados adheridos a la red nacional de servicios de empleo a través de la contratación de empresas privadas. En el año 1994, se creó para dirigirse a todas las empresas, pero a partir de enero de 1995 se destinó exclusivamente a PyMES (pequeñas empresas de no más de 40 trabajadores y las medianas empresas de no más de 100). A los seis meses se modificó debido a la creciente desocupación y se amplió a trabajadores de ambos sexos sin límite de edad prioridad, otorgándole prioridad a los jóvenes de entre 16 y 25 años, a las mujeres y a los desocupados mayores de 45 años. Los trabajadores debían ser contratados por un período no inferior a los cuatro meses, pudiendo utilizarse cualquiera de las modalidades de contratación previstas en la legislación vigente que se adecuaban al programa. El Fondo Nacional de Empleo se hacía cargo de los salarios y cargas sociales hasta un monto no mayor a los \$350 mensuales por trabajador por ambos conceptos. El período de pago variaba en función de la duración del contrato. Pero a partir de 1995 el FNE no financió más salarios y cargas sociales, sino que las resoluciones fijaban el pago de una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales durante algunos meses en que perduraba el contrato de trabajo. El programa de promoción del empleo

privado se implementó en el año 1994, estando vigente hasta 1997, año en el que se suspendió. El mayor desarrollo se dio en 1996.

**Programa de entrenamiento ocupacional – Preno** El programa tenía como objetivo generar empleo masivo por un periodo determinado, para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social. Este programa era prácticamente similar al Proas; difería en que los convenios estipulaban una participación económica de la provincia o municipio firmante para el pago de las ayudas económicas no remunerativas a los beneficiarios. Como consecuencia de esta coparticipación, las ayudas económicas no remunerativas pagadas a los beneficiarios estaban a cargo a prorrata del FNE y de la provincia interviniente.

**Los talleres ocupacionales** Este programa tuvo el objetivo de responder a la formación rápida de trabajadores para cubrir necesidades de nuevos empleos, perfeccionamiento y reconversión laboral, a través de cursos breves y de fuerte contenido práctico. El programa apoyó al fortalecimiento de la oferta formativa regional y tuvo por objetivo la creación o adaptación de instituciones destinadas a atender demandas de capacitación ocupacional de recursos humanos en su zona de influencia. También promovía la participación de los agentes sociales de la producción, configurando una red de T.O en el nivel nacional. El programa financiaba, a través del MTySS y del FNE, la reparación, remodelación o construcción de infraestructura edilicia, y la adquisición de equipamiento didáctico. Los beneficiarios eran desocupados y ocupados, con relación a la orientación de la capacitación definida en el nivel de cada taller ocupacional.

**Programa de capacitación ocupacional** Este programa se creó en el año 1995 con el objeto de apoyar acciones de capacitación laboral mediante recursos provenientes del FNE. Se focalizó la población objetivo en los desempleados adultos de ambos sexos, personal de empresas PyMES (incluido los gerentes) y trabajadores del sector privado con amenaza de desempleo. Este programa se desarrolló mediante la capacitación y la inserción de los beneficiarios en el mercado formal de trabajo dentro de las empresas privadas. Se diferenció del resto de los programas de capacitación porque además otorgaba subsidios destinados a la compra de equipamiento, refacción de inmuebles, etc. El MTySS cubrió el seguro de responsabilidad civil y las becas para viáticos de los desempleados y las madres de menores de 5 años.

**Programa Asistir** El programa tuvo por objetivo generar empleo transitorio destinado a jóvenes desocupados de hasta 25 años de edad, mediante la ejecución de servicios civiles a la comunidad; percibían una ayuda económica no remunerativa de \$100 por la realización de proyectos de interés social. La resolución 472/96 incorporó, para proceder a la liquidación del subsidio, el criterio de “beneficiario efectivamente capacitado”. Es decir, de beneficiario que haya participado en gran parte del total de la acción formativa. El seguro de responsabilidad civil estaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo y, la cobertura de salud, a cargo del organismo responsable. Los organismos responsables podían ser gubernamentales, incluidas las Fuerzas Armadas, o no gubernamentales.

**Programa de apoyo a la reconversión productiva -Proyecto Imagen** El proyecto brindaba orientación y asistencia a personas que tenían problemas de empleo y necesitaban reinsertarse en el mercado de trabajo. Los objetivos fueron identificar las nuevas tendencias del mercado laboral, y que los beneficiarios realizaran los ajustes para la adecuación del perfil laboral a las exigencias del mercado de trabajo. El proyecto estaba destinado a personas de ambos sexos, jóvenes o mayores con problemas de empleo, de escasos

recursos, bajo nivel educativo y con alguna experiencia laboral, provenientes de distintos sectores económicos y niveles ocupacionales.

**Programa de apoyo a la reconversión productiva – Proyecto Microempresas** El proyecto brindaba capacitación y asistencia técnica a personas que se proponían reorientar su actividad laboral hacia formas de trabajo independiente. Su objetivo fue capacitar en gestión empresarial para la puesta en marcha de pequeñas unidades económicas propias, o bien para la reformulación de emprendimientos ya iniciados, a fin de aumentar su eficacia y competitividad. Los beneficiarios eran personas de ambos sexos que habían sido afectadas por los procesos de reconversión productiva o racionalización administrativa en el sector público o privado.

**Programa de apoyo a la reconversión productiva - Proyecto Joven** Este programa tuvo como finalidad preparar a los trabajadores del sector informal y a jóvenes desempleados, es decir, facilitar el ingreso exitoso de los jóvenes al mercado laboral y apoyar el crecimiento de las empresas proporcionándole mano de obra capacitada mediante una formación laboral gratuita y favorecer el empleo de los sectores menos favorecidos. Con este proyecto se buscaba que los jóvenes aumentaran su empleabilidad, redujeran el tiempo de búsqueda de empleo, aumenten sus ingresos y obtuvieran empleos formales. Los beneficiarios eran jóvenes de ambos sexos, provenientes de hogares de escasos recursos, con bajo nivel educativo, reducida o nula experiencia laboral y que se encontraran desocupados, subocupados o inactivos. El proyecto Joven fue el componente principal del Programa de apoyo a la reconversión productiva (PARP) iniciado en 1993 y del Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) –subprograma de capacitación laboral– iniciado en 1997 como continuación del primero.

**Programa Aprender** El objetivo del programa fue fomentar el empleo por medio de una relación de aprendizaje. El MTySS se propuso promover el contrato de aprendizaje, con el fin de generar nuevas incorporaciones al mercado laboral. Los beneficiarios debían reunir los requisitos según los términos del contrato de aprendizaje, y podían participar jóvenes sin empleo entre 14 y 25 años. Los empresarios y aprendices estaban excluidos por este tipo de contrato del pago de los aportes y contribuciones que conforman la contribución unificada de la seguridad social en razón del carácter no laboral de dicho vínculo. Operaba mediante un reintegro del costo de la póliza contra accidentes y de la cobertura de salud contratadas por la empresa adherida a él.

**Programa de apoyo a la reconversión de la esquila** El objetivo del programa se basó en ayudar a mejorar la calidad y la presentación de la tira de lana. Los organismos encargados de la programación, ejecución, control, auditoría, evaluación fueron, la SEyCL, en colaboración con la secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, dependiente del ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Los criterios de selección de beneficiarios se basaban en los de aquellos establecimientos donde se desarrollaba el programa de asistencia para el mejoramiento de la calidad de la Lana (Prolana) y trabajadores de la esquila (zafreiros) que anualmente se desempeñaban en los equipos de esquila. La mano de obra extra que requería el sistema a implementar, podía ser cubierta por desocupados. Los participantes del programa recibían una ayuda económica de \$100 mensuales para cada trabajador, financiando hasta el 80% de los trabajadores que tenían relación laboral con la empresa contratista de esquila, con la condición explícita de una certificación ocupacional por el Prolana.

**Programa nacional de forestación intensiva – Forestar** El objetivo del programa fue incentivar la ocupación transitoria de trabajadores desocupados, radicados en áreas rurales,

en proyectos forestales de productores privados durante periodos de dos a tres meses. Los beneficiarios eran trabajadores desocupados que no estuvieran percibiendo el seguro de desempleo, ni participara en algún programa de empleo o capacitación del MTySS. El programa financiaba con 200 pesos mensuales y el seguro de responsabilidad civil a través del Fondo Nacional de Empleo, hasta el 90% de los trabajadores necesarios para las tareas previstas en los planes, haciéndose cargo el empleador del 10% restante contratándolos bajo algunas de las modalidades del Régimen Nacional de Trabajo Agrario o por la ley 22.248. La jornada laboral era de 6 horas diarias, equivalentes a 132 horas mensuales.

**Programa Emprender** Este programa se aplicó a principios de 1996 a lo largo de todo el país y luego se extendió hasta 1997. Estuvo dirigido a incentivar y colaborar con las empresas en la formación de sus futuros trabajadores. Benefició a aquellas que iniciaban nuevos emprendimientos y también a trabajadores que necesitaban mejorar su calificación profesional para ampliar sus posibilidades de empleo. Tenía prevista la contratación por parte del MTySS de un seguro de responsabilidad civil y el pago de becas para los beneficiarios. En 1998 se extendió pero ahora la empresa debería hacerse cargo del pago de las becas y de la cobertura de seguro a los beneficiarios.

**Programa capacitación para el empleo** Su principal finalidad era la de contribuir, mediante la capacitación, a la inserción laboral de personas mayores de 25 años, en el mercado formal de trabajo dentro del sector privado. Proporcionaba además, a los beneficiarios de los cursos, un período de experiencia práctica en ámbitos laborales.

**Programa desarrollo del empleo local I** Este programa se creó en 1996 y el objetivo fue crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio, mediante la celebración de convenios individuales con los organismos responsables. Los beneficiarios eran trabajadores/as desocupados/as con perfiles más críticos definidos en el nivel local. La duración de los proyectos no debía ser inferior a un mes, ni superior a seis meses. Los organismos participantes (provinciales y/o municipales, y no gubernamentales) celebraban convenios con la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral, y tenían a su cargo el pago de la ayuda económica no remunerativa, del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

**Programa desarrollo del empleo local II** Se trataba de un programa de empleo transitorio, de 1 a 6 meses, que modifican el diseño del programa de desarrollo del empleo local originario y estaba orientado a brindar ocupación transitoria a los trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social, con el objeto de realizar proyectos de infraestructura económica y social, o de prestar servicios que contribuyera al desarrollo de las comunidades y mejoraran las posibilidades de empleabilidad de dichos trabajadores. Lo ejecutaban organismos públicos provinciales, municipales u ONG que firmara convenios con la SEyCL. Las prestaciones consistían en ayuda económica no remunerativa, seguro de responsabilidad civil y cobertura de salud a cargo de los organismos ejecutores.

**Programa Trabajar** El programa Trabajar se ha implementado en tres etapas, en las versiones I, II y III. La primera etapa, que se extendió desde el mes de marzo de 1996 hasta mayo de 1997, representó cierta continuidad con los programas que se venían implementando, en especial el PIT. Si bien se impusieron una serie de requisitos mayores en la ejecución de las obras y se eliminaron ciertos derechos que en los otros casos tenían los beneficiarios (como los aportes a la seguridad social), en el programa Trabajar I aún no se implementaron las condiciones exigidas en esa materia por el Banco Mundial, que pasó a ser el organismo cofinanciador del estado nacional en las versiones II y III del mismo. La

etapa II se implementó desde junio de 1997 hasta julio de 1998, y a partir del mes siguiente, agosto de 1998, la tercera versión.

**Programa Trabajar I** fue creado en el año 1995, tuvo como objetivo generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad. El programa orientó sus acciones a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables con el fin de que, a través de proyectos de infraestructura económica y social, se contribuyesen al desarrollo las comunidades, mejorando asimismo las posibilidades de empleabilidad de los beneficiarios. Los beneficiarios de cada proyecto eran seleccionados entre aquellos trabajadores desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones de seguro de desempleo ni estaban participando de ningún programa de empleo del MTySS. Durante la ejecución de los proyectos, el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. El Seguro de responsabilidad civil quedaba a cargo de ese fondo; mientras que el organismo responsable se hacía cargo de la cobertura de salud. El período de ejecución no debía ser inferior a los tres meses ni superior a los seis. Para esta primera versión, al menos el 50% de los beneficiarios de la población objetivo directa debían cumplir con el requisito de ser jefes de hogar y tener un mínimo de dos personas a cargo.

**Programa Trabajar II** El objetivo general del programa Trabajar II, fue brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, reduciendo el impacto de la caída del nivel de ingreso de los hogares pobres, y mejorando la empleabilidad de dichos trabajadores. Los beneficiarios eran trabajadores/as desocupados/as, de baja calificación laboral, mayores de 16 años, que no se encontraban percibiendo prestaciones previsionales, o seguro de desempleo ni estaban participando en otro programa de empleo y/o capacitación laboral del MTySS u otros programas de empleo provinciales o municipales. El período de ejecución de proyectos en el marco del programa era de entre 3 y 6 meses, durante los cuales el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200 quedando el seguro de responsabilidad civil a cargo del MTySS. También se computaba como prestación la cobertura médico asistencial a cargo de los organismos responsables

**Programa Trabajar III** El plan Trabajar III fue la continuación del plan Trabajar I y II, pero con el rediseño de algunas cuestiones destinadas a optimizar la asignación de recursos y la focalización de los beneficiarios con el objeto de elevar el impacto social. La población objetivo del plan estuvo formada por trabajadores desocupados en situación de pobreza, tanto urbana como rural, con baja calificación laboral y serias dificultades para insertarse en el mercado formal de trabajo. Los beneficiarios debían ser mayores de 16 años, y no percibir prestaciones previsionales, o por seguro de desempleo ni participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral del MTySS, tampoco en programas de empleo provinciales o municipales. El programa Trabajar III financiaba la mano de obra de proyectos de inversión pública. Los proyectos podían ser presentados por: organismos públicos: nacionales, provinciales o municipales; organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y con personería jurídica debidamente acreditada. Los beneficiarios percibían una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta \$200. Los riesgos de siniestro que podían acaecer a los beneficiarios durante el desarrollo de las tareas previstas en el proyecto estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil contratado por el ministerio de Trabajo. La cobertura de salud de los beneficiarios era responsabilidad de los gobiernos provinciales durante el período de ejecución del proyecto.

**Régimen de crédito fiscal** se reglamentaba el uso del régimen de crédito fiscal a fin de fomentar la inversión de las empresas privadas en infraestructura destinada a la capacitación laboral. Podía ser beneficiaria, de manera gratuita, toda la población económicamente activa que estuviera en relación con las empresas patrocinantes, y los beneficiarios directos de las instituciones de capacitación, con calificación de hasta niveles medios. Las empresas podían utilizar hasta el 30% de los recursos para compra de material y equipamiento necesarios a la actividad educativa.

**Programa servicios comunitarios** Este programa se desarrolló en sus versiones I, II y III. La primera de ellas desde mediados del año 1996 hasta fines de 1997. Durante el segundo semestre del año 1998 se implementó su segunda versión y a partir de mayo de 1999 hasta finalizar el año su tercera versión. Como se ve, se discontinuaba su implementación entre una versión y la otra. En algunos casos, ciertas tipologías eran absorbidas durante su interrupción por el programa Trabajar. Tenía como meta brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados para realizar proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social orientados a mejorar la calidad de vida de la población. Los proyectos podían tener una duración mínima de dos meses y máxima de cinco en la primera versión del programa, extendiéndose a tres y seis en las otras dos versiones. Preveía la participación en un 80% de mujeres, quienes debían ser mayores de 16 años, desocupadas, tener escasa calificación laboral, pertenecer a hogares con NBI, ser preferentemente jefas de hogar y no estar percibiendo ninguna otra remuneración sea del FNE, de programas del propio ministerio o subsidios. Los beneficiarios recibían una ayuda económica no remunerativa de \$200 mensuales por ocho horas diarias de trabajo, equivalente a 132 horas mensuales. El MTySS contrataba un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de siniestros, mientras que la cobertura de salud era responsabilidad de los gobiernos provinciales. Los proyectos debían incluir un componente de capacitación específica en relación con el desarrollo de las tareas. El total de horas de capacitación no podía exceder el 20% del total de horas previstas en el proyecto. El programa de servicios comunitarios III se desarrolló a partir de 1999.

Se diferenció de los dos anteriores porque se implementaron dos líneas de proyectos:

Línea A: orientados a actividades de servicios de desarrollo y promoción social.

Línea B: orientados a actividades no tradicionales para mujeres, con fuertes componentes de capacitación principalmente en: albañilería, pintura de obra, herrería de obra, instalaciones sanitarias, eléctricas, teléfono y televisión.

A diferencia de los dos anteriores la edad mínima para participar subió a 18 años y los beneficiarios en el caso de línea B no podían ser menos de 10 ni más de 20 y recibían un monto mensual de \$200.

**Programa de reconversión laboral** El programa brindó orientación, capacitación y asistencia técnica a los agentes del estado nacional cuyos cargos fueron suprimidos como consecuencia de la aplicación de la ley 24.629 (Reforma y Modernización del Estado). La prestación de los servicios de reconversión laboral estuvo a cargo del programa, mientras que las acciones de administración de recursos humanos permanecieron en los organismos de origen de los agentes destinatarios del servicio. El criterio de selección de los beneficiarios estuvo dado por la aplicación de la ley antes mencionada y su normativa complementaria. Todos los beneficiarios eran agentes del sector público nacional.

**Programa movilidad geográfica** Este programa se desarrolló durante los años 1996 a 1998 y orientaba sus acciones a los grupos de trabajadores más vulnerables del territorio nacional, que se encontraran sin ocupación y sin recursos para afrontar el costo de traslado

hacia otras regiones en búsqueda de mejores oportunidades laborales. El MTySS reintegraba el gasto de traslado de los trabajadores mencionados, desde su lugar de residencia habitual, hacia zonas que demandaran mano de obra para el desarrollo de actividades afines a su competencia o habilidades. Los beneficiarios fueron trabajadores que no contaban con recursos para trasladarse a otras regiones con demanda de mano de obra calificada para la actividad que desarrollaban habitualmente. Su fuente de financiamiento estuvo a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Básicamente el traslado se realizaba por transporte terrestre.

**Proyectos especiales de capacitación** Su objetivo fue desarrollar acciones de capacitación laboral no encuadradas en otros programas del MTySS, según dos líneas de capacitación: 1. Empleabilidad y 2. Capacitación para un sector o rama de actividad. Los beneficiarios para la línea, rama o sector eran trabajadores o directivos de PyME y/o desocupados y para empleabilidad, desocupados –o con riesgo de pérdida del empleo- mayores de 35 años.

**Programa de acciones especiales de empleo** El objetivo del programa fue fomentar acciones de empleo privado no encuadrables en otros programas de empleo que llevaba a cabo el MTySS. Las acciones debían tener por objeto obras, prestación de servicios o de actividades de utilidad pública y/o socio-económica. Estaba dirigido a trabajadores desocupados o en riesgo inminente de pérdida del empleo, afectados por una situación local de emergencia ocupacional o de crisis de empleo local. Recibían una ayuda económica no remunerativa a fijar en cada caso por la secretaría de Empleo; su fuente de financiación, fue el Fondo Nacional del Empleo.

**Programa Proempleo** Se trataba de un programa de fomento del empleo privado para incentivar, con fondos del Fondo Nacional de Empleo la contratación de trabajadores desocupados una vez superado el periodo de prueba o desocupados en empresas privadas para relaciones laborales por tiempo indeterminado y tiempo completo comprendidas en la ley de Contrato de Trabajo 20.744. Incluía cursos de capacitación con acceso gratuito y becas para viáticos y gastos de manutención quienes se encontraban desocupados y no percibieran: seguro por desempleo, un subsidio del MTySS o de otro organismo nacional, provincial o municipal, ni otra prestación de la seguridad social. Los beneficiarios podían ser: trabajadores desocupados mayores de 45 años con carga de familia (cónyuge o conviviente desempleado; uno o más hijos menores de 18 años o un hijo discapacitado), o trabajadores expulsados de sectores o empresas declarados por la SEyCL en crisis o proceso de reestructuración, quienes podían acceder al subsidio, al empleo privado y/o a los cursos del “programa de capacitación para apoyar el empleo” y/o a la cobertura de gastos de traslado. Recibían una suma mensual por cuenta del empleador y durante un período máximo de 18 meses, \$150 durante los primeros 12 pagos, y \$100 los seis pagos restantes. En 1998 se modificaron algunos requisitos como consecuencia del aumento del desempleo: se amplió para los trabajadores/as que tuvieran 38 años o más ó 16 años o más y pertenecieran a una región o actividad que hubiera sido declarada en crisis. También cambiaron los tiempos de remuneración extendiéndose la suma \$150 a 18 meses para los beneficiarios mayores a 45 años y a \$100 para los de menos de 45. Podían adherir al Proempleo las cooperativas o empresas de carácter privado, con personal a cargo o sin él, de cualquier tamaño y sector de actividad, regularmente constituidas, que se encontraran al día con sus obligaciones en el Sistema Único de la Seguridad Social y no hubieran efectuado despidos masivos durante los tres meses anteriores al momento de la presentación de la solicitud de adhesión al programa Se financió con recursos del FNE, el pago de parte de la remuneración que percibían los trabajadores, gastos de traslado y

capacitación, y también por el presupuesto nacional, con préstamos de organismos internacionales y con recursos de las provincias adherentes

**Programa retorno al trabajo** Estaba destinado a capacitar a trabajadores beneficiarios de Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo a fin de posibilitar su reinserción laboral. Los trabajadores eran convocados a: Participar en la realización de obras y servicios de interés social, prestar servicios en el marco del PIT, y del PEP, o participar en las acciones de formación ocupacional, capacitación laboral y entrenamiento profesional.

**Programa de talleres protegidos de producción**

**Programa de talleres protegidos de producción I** Este programa surgió en junio 1997 como consecuencia del programa nacional de inserción laboral para discapacitados. La idea fue promover la adaptación laboral de esas personas para su integración en el mercado laboral por medio de talleres de trabajadores discapacitados. Los beneficiarios podían ser personas de ambos sexos, en edad laboral, que padecieran una alteración funcional, permanente o prolongada, física o mental, que en relación con su edad y medio social implicara desventajas para su integración social. Los proyectos para la creación de talleres debían ser presentados por entidades comunitarias sin fines de lucro, en forma conjunta con organismos públicos provinciales o municipales, organismos descentralizados, entes autárquicos, empresas públicas o privadas. La reglamentación estuvo a cargo de la SEyCL. La financiación del programa corrió por cuenta del Banco Central mediante distintos tipos de subsidios:

- Para la elaboración de un plan de desarrollo empresarial: que financiara los honorarios de los consultores.
- Para la asistencia en comercialización: \$2000
- Inversiones en bienes de capital e insumos: \$1200
- Capacitación del personal: \$800 para capacitar a los gerentes y \$480 para el personal.

**Programa de talleres protegidos de producción II** El programa se extendió a lo largo de 1998 con el agregado de un nuevo tipo de subsidio para la asistencia técnica en higiene y seguridad: \$ 1.500 para financiar los honorarios de consultor/es de la asistencia técnica que elaborara un proyecto de mejoras en materia de Higiene y Seguridad.

**Programa de apoyo a la búsqueda de empleo** Este programa de intermediación laboral que empezó en 1997, tuvo como objetivo contribuir, a partir de la Red Nacional de Oficinas de Empleo, a facilitar y hacer más eficiente la intermediación en el mercado de trabajo, mejorando los servicios de la oficinas de empleo o bolsas de trabajo en cuanto a información, orientación y asesoramiento sobre puestos de trabajo, colocaciones, capacitación laboral, programas de empleo y microemprendimientos. La población objetivo eran las oficinas de empleo, públicas y privadas sin fines de lucro y sus usuarios. El programa duró tres años y fue financiado con un préstamo del BID

**Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes (PAPEJ) y al subprograma orientación laboral** El objetivo del programa, creado el 1 de diciembre de 1997, era brindar capacitación laboral para ocupaciones requeridas en el mercado de trabajo, a fin de mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios. Los beneficiarios podían acceder al curso gratuitamente, recibían una beca y quedaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil. Eran personas de ambos sexos, que cumplieran los siguientes requisitos: tener una edad mínima de 16 años y ser, preferentemente, o mayores de 35 años, poseer nivel educativo no superior a secundario completo, estar desocupados o subocupados; o desempeñarse en unidades productivas con amenaza de ser sometidos a procesos de reconversión productiva y pertenecer a hogares de nivel socioeconómico bajo

(ingreso *per cápita* del hogar inferior a \$ 150). Los organismos ejecutores eran instituciones privadas sin fines de lucro. Las acciones de capacitación eran totalmente gratuitas, los beneficiarios recibían una beca diaria para costear sus gastos de transporte y refrigerio y en el caso de las mujeres con responsabilidades familiares un subsidio para el cuidado de sus hijos menores a 5 años durante 22 semanas

**Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad** este programa que se crea en 1998, destinado a impulsar y financiar acciones de capacitación laboral tendientes a contribuir al mejoramiento de la calificación y/o recalificación de los trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos locales. Los beneficiarios de este programa debían ser desempleados adultos y subocupados, preferentemente aquellos desocupados de larga duración que acrediten experiencia en el sector de actividad del proyecto o trabajadores en actividad pertenecientes a pequeñas y medianas empresas y titulares de micro-empresarios productivos que acreditaran amplia experiencia en el sector, o trabajadores con dos años de experiencia laboral que atravesaron procesos de reconversión laboral o estuvieran involucrados en nuevas actividades en la zona. El acceso a la capacitación (máximo de 350 horas, y mínimo de 150 horas reloj, durante 6 a 14 semanas) era gratuito para los trabajadores, que podrían recibir un estipendio, con cobertura del seguro de responsabilidad civil por el MTySS, (FNE). Las pasantías debían durar aproximadamente 8 semanas. Los organismos ejecutores podían ser empresas, personas jurídicas que nuclearan a trabajadores de un sector o rama de actividad, individualmente o en conjunto con organismos públicos provinciales o municipales.

**Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos** Mediante un convenio con el BID, FOMIN y el MTySS, se obtuvieron recursos para la selección y contratación de firmas consultoras o expertos, con el objetivo de adaptar la capacitación a las necesidades del mercado de trabajo, aumentar la productividad y oportunidades de empleo de mujeres de bajos ingresos, para contribuir a la reducción de la pobreza en la región. Los organismos ejecutores fueron la SEyCL del MTySS, las instituciones de formación profesional, el INET. El CINTERFOR (programa de cooperación técnica internacional) cuya agencia de ejecución es la OIT, tuvo a su cargo la coordinación técnica del programa. Se desarrolló durante el año 1999. Fue un programa que se realizó en forma regional, participando Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Brindaba a los beneficiarios subsidios por transporte y por niños menores a cargo y también servicios de orientación, capacitación y acompañamiento, trayectos formativos y de pasantía laboral, seguro y asistencia médica.

**Programa especial de capacitación laboral** El programa de capacitación laboral se crea en el año 1999 y se trata de un programa que financia, a través del Fondo Nacional de Empleo, acciones especiales de capacitación laboral no encuadradas en otros programas. Los beneficiarios debían ser trabajadores ocupados en riesgo de pérdida de empleo, que requirieran capacitación laboral para mantener los actuales puestos de trabajo, trabajadoras beneficiarias del programa servicios comunitarios III, participantes de proyectos que desarrollaran actividades encuadradas en la tipología de la Línea B del programa, destinada a una experiencia piloto que articulara las dimensiones de empleo y de capacitación, trabajadores/as beneficiarios/as del programa de empleo privado "Proempleo" o trabajadores beneficiarios de otros programas de empleo transitorio que impulsara el MTySS.

## **POLÍTICAS DE EMPLEO 1999-2002<sup>98</sup>:**

**Programa de Emergencia Laboral – PEL** El 30 de diciembre de 1999 se creó el programa de emergencia laboral (PEL), con el objetivo de afrontar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional. Dentro de este programa, un subprograma, denominado *desarrollo comunitario* tuvo como objetivo la búsqueda de la inserción especialmente de mujeres mediante proyectos tendientes al desarrollo y promoción social. Los beneficiarios debían dedicarse en forma exclusiva a tareas durante seis horas diarias, equivalente a ciento treinta y dos horas mensuales percibiendo una ayuda económica no remunerativa de \$ 160 a cargo del MTEyFRH (Ministerio de Trabajo y Formación de Recursos Humanos). Estaban cubiertos por un seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud estaba a cargo de los organismos responsables. La selección la realizaba el ministerio, a través de las oficinas públicas y/o privadas sin fines de lucro, pertenecientes a la Red de Oficinas de Empleo. Los beneficiarios eran desocupados, de baja calificación, mayores de 18 años, que percibieran prestaciones previsionales o seguro de desempleo, pero sólo un integrante por grupo familiar. Los ejecutores eran organismos públicos nacionales, provinciales o municipales y ONGs sin fines de lucro con personería jurídica.

**Programa Emplear- PyME** El programa de apoyo al empleo en PyMEs se creó con el objetivo de apoyar activamente la creación de empleo estable y formal en PyMEs dedicadas a la producción de manufacturas. Podían ser beneficiarios las empresas cuyo plantel no excediera los 50 trabajadores y que no hubieran despedido sin justa causa a más del 15% del plantel total; mantenían el incremento de su plantel total con respecto al promedio del año 1999 y también las empresas nuevas de hasta 50 trabajadores y empresas que habían contratado desempleados durante 1999. Debían cumplir los beneficiarios con algunos de los siguientes requisitos: 40 o más años de edad ser jefes/as de hogar con tres o más hijos menores de 18 años a su cargo, jóvenes de hasta 25 años con previa experiencia laboral y que hubieran sido beneficiarios del programa Trabajar como mínimo un año. Se abonaba mensualmente al empleador \$100 por las nuevas relaciones de trabajo desde marzo de 2000 a marzo de 2001.

**Programa Nosotras** Fue un programa diseñado por el ministerio de Desarrollo Social de la nación que se inició en enero del 2000, con el objetivo de ofrecer a mujeres, especialmente a las jefas de hogar en situación de riesgo y vulnerabilidad social, una acción organizada y sistemática que les permitiera apropiarse de conocimientos específicos para mejorar sus condiciones de vida mediante un acceso más calificado al mundo laboral y una mejor participación en la vida comunitaria. Los servicios que brindaba eran la capacitación a mujeres en situación de riesgo y vulnerabilidad social ya fuera del ámbito urbano como rural.

**Programa Fomujer** El programa de fortalecimiento institucional para la formación técnica y profesional de mujeres de bajos ingresos, fue realizado por el ministerio de Desarrollo de la nación en enero del 2000. Estaba orientado a contribuir con el aumento de la productividad y de las oportunidades de empleo en las mujeres de bajos ingresos a través de la formación profesional. Y tenían la finalidad de apoyar al desarrollo y colaborar con el proceso de reducción de la pobreza. A su vez los objetivos específicos fueron generar condiciones favorables para la participación igualitaria de las mujeres en la formación

---

<sup>98</sup> Toda la información colocada en este apartado fue extraída de la Publicación N°6 del CEIL-PIETTE CONICET, Neffa (Dir.) segundo trimestre 2011.

técnica y profesional, elevar el nivel técnico así como la gama de opciones de capacitación que se ofrecía a las trabajadoras. Formaba parte de una iniciativa regional del BID, con la participación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT.

**Programa de desarrollo del empleo local III, IV y V** El programa desarrollo del empleo local III se inició en febrero de 2000 con el objetivo de brindar ocupación transitoria y capacitación laboral a trabajadores desocupados con baja calificación laboral a través de proyectos de infraestructura económica y social que contribuyeran al desarrollo de las comunidades y a la empleabilidad de los/as trabajadoras/es. Se buscó que participaran activamente las provincias, municipios y ONGs sin fines de lucro para generar proyectos que contribuyeran a atender a la población en situación de desempleo; y ocupación transitoria con una bonificación no remunerativa a varones y mujeres en municipios. Consistían en realizar obras y servicios de utilidad pública y social, intensivos en mano de obra. No podían presentarse aquellos cuyas únicas actividades fueran tareas administrativas o acciones de capacitación. El monto de la ayuda económica no remunerativa individual y mensual iba desde \$150 hasta \$200, para los proyectos de dedicación completa, y desde \$100 hasta \$140 para los de dedicación parcial. Al finalizar el año 2000 se decidió continuar con el programa, dadas las necesidades laborales y el 2 de febrero de 2001 se creó el programa desarrollo del empleo local IV, con iguales objetivos que en su fase III, pero orientado a brindar ocupación transitoria en las zonas de mayor vulnerabilidad social a trabajadores desocupados. Dada la repercusión alcanzada por el programa en su fase IV en 2002 se decidió continuar con acciones en ese sentido, y entonces se creó el programa de desarrollo del empleo local V con iguales objetivos que su antecesor. Los beneficiarios eran desocupados de ambos sexos mayores de 18 años, jefas/es de hogar que no estuvieran recibiendo el seguro de desempleo ni participando de otro programa. Los beneficiarios debían realizar jornadas de hasta 132 horas mensuales para los proyectos de dedicación completa y 66 para los de dedicación parcial. La vigencia del programa era hasta el 31 de diciembre de 2002 pero se extendió hasta el 31/12 del 2003; y luego se prorrogó hasta finalizar 2004. En 2005 se extendió la vigencia hasta diciembre de ese año y finalmente se decidió que continuara hasta el 31 de diciembre del 2006 con igual normativa salvo el monto de ayuda que se modificó entre \$150 y \$250 para los proyectos

**Programa especial de capacitación laboral** Este programa fue creado por el MTEyFRH, mediados del 2000, consistía en acciones de capacitación. Su objetivo fue contemplar el desarrollo de proyectos para la calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo, de trabajadores afectados por crisis productivas regionales o para el desarrollo de iniciativas productivas o de servicios innovadores o que respondieran a especificidades locales y regionales. Estaba dirigido a trabajadores ocupados con riesgo de pérdida de empleo, que requerían capacitación laboral para mantenerse en los puestos de trabajo, desocupados en general, trabajadores afectados por situaciones de crisis productiva sectorial, regional o de emergencia laboral y desocupados jóvenes recién egresados del sistema educativo formal público, que solicitaban capacitación laboral para ingresar por primera vez al mercado de trabajo. El programa tuvo vigencia hasta diciembre de 2001.

**Programa Crear Trabajo** Este programa se creó en noviembre de 2000. Se orientó a apoyar la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de microemprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos, etc. Los

beneficiarios eran personas desocupadas, mayores de 18 años, sin prestaciones previsionales, ya sea por el seguro de desempleo o por otro programa del MTEyFRH, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Tampoco debían registrar aportes a la seguridad social en el momento de su incorporación al programa. Los proyectos se enmarcaban en distintas líneas **Línea A:** consorcios productivos locales (los proyectos de esta línea recibían en forma remunerativa entre \$120 y \$200 mensuales) **Línea B:** autoempleo productivo y microempresa (Los proyectos recibían una ayuda económica remunerativa de entre \$120 y \$200 mensual) **Línea C:** pequeñas empresas (Los beneficiarios eran personas desocupadas, mayores de 18 años, que no percibían prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o por otro programa del ministerio de Trabajo de la Nación, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Tampoco debían registrar aportes a la seguridad social en el momento de su incorporación. Recibían mensualmente \$200 remunerativos).

**Programa Banco Nación** Este banco modificó su carta orgánica y creó en noviembre de 2000 el Instituto Carlos Pellegrini, con el objetivo de prestar asistencia financiera a las micro, pequeñas y medianas empresas, cualquiera fuera la actividad económica en la que actuaran, para reconstruir el sistema productivo nacional y generar trabajo.

**Programas e instrumentos nacionales de apoyo a las PyMEs. Créditos para capital de trabajo e inversiones:** financiamiento para empresas de todos los sectores económicos para recomponer el capital de trabajo e inversiones. **Destinados al turismo:** financiamiento para empresas radicadas en el país que prestaran servicios de turismo. **Programa global de crédito a la micro y pequeñas empresas:** financiamiento para personas físicas y /o jurídicas del sector privado que realizaran o iniciaran actividades de producción primaria o industrial, comercial o de prestación de servicios. **Micronación:** este programa se desarrolló en conjunto con la secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Consistió en el financiamiento y capacitación de las microempresas para promover y asistir a la inversión genuina

**Programa de capacitación sectorial** financiación total o parcial de proyectos de capacitación tendientes a desarrollar nuevas competencias laborales, o adaptar las ya adquiridas, a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo, siendo el campo de referencia y realización un específico sector de la actividad económica en los niveles regional, provincial o local. Los proyectos estaban dirigidos a personas de ambos sexos que se encuadraran dentro de alguna de las siguientes categorías:

- Trabajadoras/es desocupadas/os, de baja o mediana calificación laboral, mayores de 18 años que no percibieran prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, preferentemente aquellos de larga duración, con experiencia en el sector de actividad del proyecto.
- Trabajadores ocupados o subocupados de baja o mediana calificación laboral, profesionales y cuadros medios de empresas PyMEs, mayores de 18 años, formalmente registrados en las empresas como personal permanente.
- Trabajadores titulares de microemprendimientos productivos que acreditaran experiencia en el sector y que realizaran contribuciones a la seguridad social.

Sin embargo, no podían ser beneficiarios/as aquellos/as desocupados/as que por sí mismos participaran al mismo tiempo de algún otro programa de empleo y/o capacitación provincial, municipal o implementado por el estado, exceptuando el programa emplear - PyMEs.

La financiación del programa estaba a cargo del MTEyFRH quien específicamente se ocupaba del pago de contraprestación a los organismos responsables de la ejecución de las acciones de capacitación correspondientes al proyecto aprobado, becas para viáticos y manutención de los beneficiarios desempleados que no percibieran seguro de desempleo ni otras prestaciones de la seguridad social y seguro de responsabilidad civil para la totalidad de los beneficiarios de las acciones de capacitación. Este programa estuvo en vigencia hasta 2003.

**Programa Redes** El programa regional de emprendimientos sociales y comunitarios fue una iniciativa del ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la nación que comenzó en el 2001. Su objetivo fue brindar asistencia financiera, capacitación, asistencia técnica y transferir tecnología de gestión para el desarrollo de emprendimientos productivos o de servicios, proyectos sociales y comunitarios, y planes de fortalecimiento institucional en el ámbito local y regional. Este programa estuvo en vigencia hasta finales de 2003. A partir de esa fecha pasó a formar parte del programa Manos a la Obra.

### **POLÍTICAS DE EMPLEO 2002-2010<sup>99</sup>:**

**El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD)** Este programa fue creado mediante el decreto 565/02. Consiste en el otorgamiento de un beneficio económico de \$150 a jefas y jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad (a comienzos de 2002, el salario mínimo vital y móvil permanecía fijo en 200 pesos desde 1991). En un principio las contraprestaciones que debían asegurar los jefes de hogar beneficiarios, consistían en tomar a su cargo el cuidado de la salud (prevención y vacunación) y la educación de sus hijos, pero rápidamente se incorporaron otras relacionadas con la “cultura del trabajo” para tratar de mantener a los beneficiarios dentro de la población económicamente activa y conservar su empleabilidad. El objetivo buscado era asegurar “un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, invocando el “derecho familiar de inclusión social” establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y “promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales más desposeídos, de manera de contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable”. la gestión financiera y la aceptación definitiva de las altas de beneficiarios quedó concentrada exclusivamente en el nivel nacional (MTEySS), aunque la inscripción y el control de las condiciones que debían reunir los postulantes y la propuesta de beneficiarios permaneció a cargo de cada municipio o de una institución delegada, con intervención de los consejos consultivos. Los beneficiarios debían efectuar una contraprestación laboral establecida en aproximadamente veinte horas semanales en instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y posteriormente se estimuló la incorporación como asalariados en empresas privadas, conservando durante un cierto tiempo la percepción de este beneficio que se complementaba por parte del empleador con una suma equiparable al salario mínimo del convenio colectivo de la actividad para ese puesto. Esa contraprestación podría hacerse equivalente a la terminalidad educativa (conclusión de los estudios primarios y secundarios) y participar en actividades de formación profesional. El plan fue reglamentado por decreto y cada año debía renovarse

---

<sup>99</sup> Toda la información colocada en este apartado fue extraída de la Publicación N°7 del CEIL-PIETTE CONICET, Neffa (Dir.) tercer trimestre 2011.

cuando se trataba el presupuesto, quedando atado a la declaración de emergencia nacional. El monto del subsidio, resultó insuficiente: estaba muy por debajo del precio de la canasta básica de alimentos y no tiene en cuenta la cantidad de personas que se encontraban a cargo de los Jefes y Jefas de Hogar. Además, los beneficiarios y sus familiares no quedaban cubiertos por el sistema de seguridad social. Otro de los aspectos criticados es que no llegó a ser un programa universal, pues cuando el número de beneficiarios se acercó a los 2.000.000 en mayo 2003, el MTEySS cerró el ingreso de nuevos beneficiarios mediante una decisión administrativa. Desde el año 2006 se puso en marcha un proceso de transferencia para que los (o más propiamente, las) beneficiarios del PJyJHD se incorporaran 1) al Plan Familias, a cargo del ministerio de Desarrollo Social, y 2) al seguro de capacitación y empleo, a cargo del ministerio de Trabajo.

**Programa de empleo comunitario (PEC)** Se creó en enero del 2003, con el objetivo de brindar ocupación transitoria a trabajadoras/es desocupadas/os con baja calificación laboral mediante de la ejecución de distintos tipos de actividades tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad de los/as beneficiarios/as y/o la calidad de vida de la población; especialmente aquellos que no podían ser comprendidos en el PJyJHD pero que resultaba necesario atender debido a que residían en zonas geográficas o sectores de actividad especialmente afectados por la desocupación y la vulnerabilidad social. También incluía un componente destinado a atender, en particular, a trabajadores desocupados con discapacidad y baja calificación laboral. Este programa contemplaba problemas de empleo en el nivel local con carácter transitorio. Para ser beneficiario era necesario cumplir con algunos requisitos: estar desocupadas/ os, poseer una baja calificación laboral, ser mayores de 16 años y no estar percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, ni participando en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales, excepto aquellos beneficiarios que sólo recibieran alguna compensación exclusivamente en concepto de gastos de traslado y refrigerio. No podían participar quienes aún reuniendo estos requisitos, percibieran otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatientes de Islas Malvinas o por razón de invalidez. Tampoco podían participar en el programa aquellos desocupados cuyo cónyuge estuviera ocupado o fuera beneficiario de otros programas sociales, de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales. Los beneficiarios recibían una asignación económica mensual no remunerativa e individual de \$150 por desempeñarse en proyectos productivos, comunitarios o de capacitación. Los PEC se gestionan a través de proyectos que puedan ser presentados por municipios y OSC. Los organismos responsables pueden ser públicos nacionales, provinciales o municipales, organizaciones sociales y confesionales, asociaciones y agrupaciones de trabajadores y/o desocupados, cooperativas de cualquier género e instituciones sin fines de lucro. Los tipos de proyectos podían ser de:

1. Apoyo a las actividades sociales y comunitarias: comedores, huertas y roperos comunitarios, actividades recreativas.
2. Construcción, remodelación de la infraestructura social: cultural, educativa, de salud.
3. Infraestructura y recursos para actividades productivas: construcción y/o reparación
4. Desarrollo urbano: construcción de lomas de burro, forestación urbana, colocación de cestos de residuos, limpieza de baldíos.
5. Preservación del medio ambiente: procesamiento y reciclado de residuos, erradicación de basurales.
6. Turismo: apoyo y promoción de actividades turísticas, conservación de áreas culturales.

7. Vivienda de interés social. Construcción y refacción de viviendas.
8. Desarrollo local/regional: cultivos agrícolas, cría de animales.
9. Capacitación: formación profesional.
10. Acciones de entrenamiento laboral.
11. Centro integrador comunitario.
12. Cooperativas de trabajadores de la construcción.
13. Insumos y herramientas: para trabajadores incluidos en tipología 6 de PJyJHD.
14. Acciones de inserción laboral.

Los proyectos de las tipologías 1 al 8 podían tener una duración de hasta 12 meses. La duración de los proyectos correspondientes a las tipologías 9 al 14 se regía por la normativa vigente en cada uno de los programas o acuerdos que incluían este tipo de acciones. Los proyectos de tipologías 1 al 7 tenían entre 5 y 40 beneficiarios/as. En el caso de los proyectos que corresponden a la tipología 8 (Desarrollo Regional Local), que contemplaban el desarrollo de pequeños emprendimientos productivos generadores de autoempleo, el tope máximo era de 20 beneficiario/as. La cantidad de beneficiarios incluidos en proyectos correspondientes a las tipologías 9 al 14 se regía por la normativa vigente en cada uno de los programas o acuerdos que incluyeran este tipo de acciones.

La suspensión de las prestaciones podía producirse a solicitud del beneficiario cuando se incorporaba como trabajador en relación de dependencia. La baja de las prestaciones, tanto económicas como de las actividades del beneficiario, podían producirse por varias causas: solicitud del beneficiario; por la constatación de aportes previsionales, o cuando el beneficiario devengara remuneración imponible según controles informáticos de las distintas bases de datos; a solicitud del organismo responsable del proyecto en el cual se encontrara asignado, por no realizar las actividades; por detectarse, a través de los controles previos a la liquidación, realizados por el propio ministerio y otros organismos de control, incompatibilidades respecto de los requisitos fijados.

**Programa de desarrollo del empleo local** Este programa es el único que se mantuvo desde la década de los 90. La resolución del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 192/02 ejecutó la versión VI. Su renovación es anual, por lo que la última resolución es la 283/09 del mismo ministerio y la 410/09 de la secretaria de Empleo. Esta herramienta tiene como principal objetivo brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as para realizar proyectos de infraestructura económica y social, o prestación de servicios en su localidad de residencia, que contribuyan al desarrollo de las comunidades, y estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, el MTEySS habilita en este marco, a los gobiernos provinciales y municipales a desarrollar programas de empleo transitorio para los trabajadores desocupados. Pueden ser beneficiarios/as los trabajadores/as desocupados/as, mayores de 18 años, preferentemente jefes/as de hogar, que no se encuentren percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, y que no estén participando en ningún programa del MTEySS, ni de programas de empleo. La ejecución de los proyectos está a cargo de un organismo responsable que puede ser de orden nacional, de gobiernos provinciales o municipales. Los organismos responsables tienen a su cargo el pago de la ayuda económica no remunerativa individual y mensual a los/as beneficiarios/as durante ejecución del proyecto. Asimismo, deben garantizar la cobertura médico asistencial a los/as beneficiarios/as que participen en los proyectos.

**Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)** Creado mediante el decreto 1506/2004, el SCyE apunta a poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden

apoyo a los trabajadores desocupados del PJyJHD en búsqueda de un empleo, la actualización de sus competencias laborales y su inserción laboral. El SCyE se propuso elevar la empleabilidad de los beneficiarios del PJyJHD y al mismo tiempo atender la demanda de mano de obra calificada. Para ello se diseñó y posteriormente se implementó un conjunto de herramientas e incentivos para la promoción del empleo y la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector privado, en el empleo público y en el autoempleo. Para fortalecer las capacidades institucionales del SCyE, el ministerio implementó la red de oficinas públicas de empleo (ROPE) en el nivel municipal. El seguro de capacitación y empleo incluye los siguientes beneficios: una asignación mensual de \$225 pesos durante los primeros 18 meses y luego se reduce a \$200 hasta finalizar el período (\$75 pesos más que la ayuda económica del programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente); los beneficiarios tienen acceso a servicios de: orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo; intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados; formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados; y finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos y a la derivación a servicios sociales. El tiempo de permanencia en el SCyE se computa para la futura jubilación. Las personas interesadas en el SCyE deben renunciar al PJyJHD y suscribir un convenio de adhesión personal en el que se comprometen a: concurrir regularmente a la oficina de empleo municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo; participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo; y aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral. El plazo de permanencia puede extenderse hasta los dos años. La participación en el programa cesa al cumplirse dicho plazo, o por la obtención de empleo estable en el sector público o privado, el rechazo reiterado de ofertas de empleo, la no percepción injustificada de la prestación dineraria no remunerativa durante tres meses consecutivos, el incumplimiento de los compromisos asumidos en el convenio de adhesión y la renuncia del trabajador/a en forma personal ante la oficina de empleo.

**Programa Jóvenes con más y mejor trabajo** fue creado por la resolución 497/2008 del MTEySS y se enfoca a la inclusión socio-laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años. Se destina a brindar apoyo en: aspectos relacionados con la terminalidad de estudios; adquisición de oficios por medio de cursos de formación profesional; la búsqueda e inserción laborales; iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. El objetivo principal del programa es el incremento de la *empleabilidad* de los jóvenes. La gestión de este programa se apoya en las capacidades institucionales en el nivel local, en particular de los municipios, a través de los servicios municipales de empleo. Se incluye una asignación económica por beneficiario con una base de \$150 por un plazo que varía entre 2 y 18 meses condicionados al cumplimiento de compromisos específicos vinculados a la participación en actividades del programa; las mismas pueden orientarse al incremento de la empleabilidad (actividades de formación profesional, terminalidad de estudios, apoyo a la inserción laboral, etc.) y la inserción laboral bajo patrón o por cuenta propia. En el caso de los proyectos de autoempleo se otorga hasta un máximo de \$4.000 con un tope de \$20.000 por proyecto. Las PyME que contratan beneficiarios del programa son favorecidas con un descuento de \$400 en el salario del trabajador, abonados por el MTEySS directamente al trabajador. Existen incompatibilidades entre varias ayudas económicas. Las previstas en el PJMyMT son incompatibles con: la percepción, al mismo tiempo, de las

ayudas económicas previstas en el SCyE, el PJyJHD, en otros programas nacionales, provinciales o municipales sociales, de empleo o de capacitación laboral, prestaciones por desempleo previstas en la ley 24.013 y sus modificatorias, y prestaciones previsionales o de pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de la discapacidad de su titular. También son incompatibles con la percepción de compensaciones por gastos de traslado y refrigerio o de incentivos financiados por el MTEySS por la participación en acciones de capacitación, terminalidad educativa, formación profesional o de entrenamiento para el trabajo.

**Programa de empleo transitorio en obra pública con aporte de materiales-Trabajadores constructores** Creado mediante la resolución del MTEySS 1164/06, este programa que tiene por objeto potenciar las habilidades y capacidades de trabajadores desocupados mediante su participación en obras de infraestructura comunitaria o productiva que constituyan prácticas laborales calificantes y mejoren sus posibilidades de inserción en la actual estructura ocupacional. Es una acción de promoción del empleo para aquellos beneficiarios del programa DEL destinado a ofrecer una ocupación transitoria en zonas de mayor vulnerabilidad social, mediante prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción; fomenta a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requieran infraestructura. El programa se gestiona a través de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, autárquicos y descentralizados. Se desarrolla a partir de la presentación, aprobación y subsidio de proyectos que componen un “plan de obra” de construcción, ampliación o refacción de infraestructura de utilidad comunitaria, que incluya la incorporación de trabajadores desocupados, fomentando su práctica laboral y capacitación. Pueden participar en el plan de obra beneficiarios del PJyJHD, trabajadores incorporados al SCyE, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados, siempre y cuando se los incorpore en el marco del programa inserción laboral en el sector público, línea promoción del empleo asalariado o en el marco de la prestación entrenamiento para el trabajo en el sector público. Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de hasta \$250 en forma directa e individual a cargo del organismo público que participa del programa; se permite así a los beneficiarios mejorar sus calificaciones como trabajadores y sus condiciones de empleabilidad, aumentando sus posibilidades de inserción laboral. El organismo interesado en realizar proyectos de obra con esta modalidad, realiza aportes para completar un ingreso mínimo a los beneficiarios que trabajarán en el plan de obra y contribuir con el 30% del costo de los materiales. Los proyectos deberán tener una carga horaria diaria no inferior a cuatro (4) horas, ni superior a seis (6). El organismo responsable debe realizar la selección de los beneficiarios, el pago de la ayuda económica, la provisión de los insumos y herramientas necesarios para la ejecución de los proyectos, la capacitación de los beneficiarios de acuerdo con las tareas que realicen, la cobertura de salud durante el plazo de vigencia de los proyectos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil.

**Programa de Inserción Laboral (PIL)** Se trata de un programa de fomento a la inserción laboral de desocupados en empleos de calidad mediante el otorgamiento de incentivos de carácter monetario a los empleadores; el PIL opera en tal sentido como un subsidio a la contratación. El PIL contempla la posibilidad de favorecer la inserción laboral en el sector privado, tanto en relación de dependencia como por cuenta propia (autoempleo), así como en el sector público. Están habilitados a participar en él principalmente beneficiarios del PJyJHD, el SCyE y el PEC, pero requiere la inscripción de los empleadores en un registro especial y la suscripción de una carta de adhesión por parte de la dependencia oficial o la

empresa. El programa consiste en mantener el pago de la ayuda económica durante un período de 12 meses para el sector público, en tanto que para el sector privado este plazo es de 6 meses con posibilidad de extensión a 9 meses para trabajadores mayores de 45 años. El empleador se hace cargo del monto complementario necesario para alcanzar el salario de convenio que correspondiese más las cargas sociales proporcionales. Cabe destacar que normas complementarias incrementaron los montos del aporte del MTEySS con el fin de fomentar la estabilidad de los incorporados.

**PIL: línea promoción del autoempleo** Es una acción destinada a los beneficiarios del programa de SCyE que tiene como principal objetivo facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados a partir del desempeño de un oficio o el desarrollo de un emprendimiento de carácter individual o asociativo. En el caso del PIL Autoempleo, los trabajadores asegurados que deseen desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo reciben anticipadamente y en un solo pago, el monto de las cuotas que les resta cobrar del seguro de capacitación y empleo. Para el cobro de los montos antes mencionados, es necesario la presentación y aprobación de un proyecto, contando con la posibilidad de repetir el financiamiento. Además se ofrece apoyo técnico y capacitación en la formulación del mismo y tutorías para su implementación, a cargo del MTEySS. Las tramitaciones se realizan en las GECAL o en las oficinas de empleo municipales. También podrán ser beneficiarios de esta acción de promoción del empleo, aquellos que formen parte del programa jóvenes con más y mejor trabajo.

**PIL: programa de inserción laboral en el sector privado** Este programa está destinado a facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados en el sector privado de la economía, favoreciendo de esta manera también a las empresas en la búsqueda de personal. Los objetivos de esta línea son facilitar la contratación de personal otorgando incentivos a los empleadores. Pueden participar en el programa los Trabajadores del SCyE, los beneficiarios del PJyJHD, los beneficiarios del programa JMyMT y del PEC. El PIL beneficia a las empresas, ya que el empleador deduce del salario que abona al trabajador, el dinero que éste cobra a través de los programas de empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses. Además, permite al empleador ahorrar el pago de las contribuciones patronales proporcionales al monto de la ayuda o prestación económica que percibe el trabajador. Es decir que el trabajador cobra por participar en el PIL en el primer trimestre \$225, y en el segundo \$337,5. Los mayores de 45 años tienen acceso a un tercer trimestre en el cual perciben la suma de \$450. En todos esos casos, el empleador deberá abonar la diferencia entre los montos y el salario del convenio colectivo de trabajo. El programa tiene una duración mínima de un mes y máxima de 6 meses, ampliable a 9 meses para aquellas personas cuya edad sea mayor a 45 años. La búsqueda de candidatos calificados es gratuita, a través de las oficinas de empleo que se pondrán en contacto con la empresa para derivación de postulantes con el perfil solicitado, a fin de que el empresario seleccione aquellos que desea incorporar.

**PIL: programa de inserción laboral en el sector público** Este programa está destinado a los trabajadores del SCyE, del PJyJHD y del PEC. Su función consiste en posibilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector público. El programa permite al organismo público que incorpora trabajadores beneficiarios de los programas de empleo contabilizar las ayudas o prestaciones económicas como parte del salario correspondiente al puesto de trabajo y se ahorra el pago de las contribuciones a la seguridad social proporcional al monto de la ayuda o prestación económica que percibe el beneficiario. Además, el MTEySS puede asignar recursos para insumos, herramientas o capacitación que

estos trabajadores emplearán en su puesto de trabajo. Los trabajadores que se incorporan a un puesto de trabajo mediante el programa continúan percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses. En el caso de los trabajadores desocupados participantes del SCyE, el MTEySS podrá otorgar un suplemento monetario a la prestación económica de hasta \$600 que podrá contabilizarse por el organismo empleador como parte del salario. Una de las condiciones fijadas en cuanto a la remuneración es que el salario abonado por el organismo al trabajador debe ser superior al monto de la ayuda económica que recibe en carácter de beneficiario de un programa de empleo.

**Actividades de Entrenamiento para el trabajo en el sector público** Este programa complementario del PIL tiene como propósito entrenar a los trabajadores desocupados mediante el desarrollo de actividades de práctica en puestos de trabajo en el sector público, para mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Esta acción está dirigida a trabajadores desocupados participantes del SCyE, PJyJHD, del PEC y de otras acciones y/o programas del ministerio. Se trata de una herramienta que permite a los trabajadores desocupados aumentar su experiencia y conocimientos en oficios con salida laboral a partir de la participación en proyectos de entrenamiento para el trabajo en organismos públicos. Los proyectos deben contemplar actividades de práctica en el puesto de trabajo y actividades de capacitación. Pueden tener una duración de entre 3 y 12 meses y la carga horaria de las actividades debe encontrarse en el rango de 4 a 6 horas diarias. Durante el desarrollo del proyecto, el organismo debe: compensar los gastos de traslado si el beneficiario participa hasta 20 horas semanales; o de traslado y refrigerio/almuerzo si la participación es de entre 20 y 30 horas semanales, brindar cobertura correspondiente al seguro de accidentes personales y otorgar un certificado de entrenamiento para el trabajo.

**Programas de apoyo a la creación y fortalecimiento de unidades productivas-Herramientas por trabajo** Por medio de este instrumento se brinda apoyo a trabajadores asociados para la adquisición de herramientas y materiales con el fin de implementar un proyecto productivo. Pueden acceder a esta línea beneficiarios de los programas PJyJHD, SCyE y PEC. El financiamiento comprende la adquisición de herramientas y materiales de trabajo y asistencia técnica para la gestión. Los montos comprenden hasta \$10.000 en el caso de 2 integrantes y hasta \$ 15.000 para 3 integrantes. Su aprobación requiere el aval institucional del municipio. Este programa finalizó el 31 de diciembre de 2009 y fue reemplazado por otro que contempla la conformación de dos líneas: una integra todas las iniciativas de apoyo al autoempleo (pago único del seguro por desempleo, líneas de autoempleo para beneficiarios de los programas SCyE y PJyJHD), en tanto que la otra se orienta al fortalecimiento de los entramados productivos

**Programa nacional de promoción y asistencia del trabajo autogestionado y la microempresa** Creado mediante la resolución 203 del 26 de marzo 2004 para responder a las necesidades de numerosos trabajadores de empresas recuperadas, este programa apunta a la creación y mantenimiento de fuentes de trabajo en unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores. Consiste en brindar apoyo a empresas recuperadas que han adoptado la forma societaria de cooperativa de trabajo y que son actualmente administradas por sus propios trabajadores, para que hagan frente a los requerimientos derivados de los problemas jurídicos, económicos y tecnológicos necesarios para poder funcionar, así como al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Contempla el aporte de asistencia técnica (aspectos de gestión, legales, técnicos, productivos etc.) y financiera. En lo referido a la asistencia financiera directa a personas,

contribuye con un aporte económico de hasta \$300 por un período de 12 meses, y se puede solicitar una nueva ayuda económica de hasta \$600 por 6 meses. Adicionalmente, el apoyo técnico financiero puede estar destinado al desarrollo de proyectos de índole productiva (equipamiento, insumos, maquinarias), técnica, de gestión, relacionadas con las CyMAT. El programa cuenta con el apoyo del proyecto PNUD ARG 02/003. cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo objetivo es contribuir a mejorar la sustentabilidad de las pequeñas empresas autogestionadas, mediante la implementación de acciones de asistencia técnica y capacitación. Así, dentro del ámbito de la secretaría de empleo, se creó un registro de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, para conocer la situación de las empresas, realizar un seguimiento del programa y facilitar la articulación entre las mismas. El apoyo económico puede ser de distintos tipos: ayuda económica individual de hasta \$150 mensuales durante un período máximo de 6 meses; acceso a servicios especializados de asistencia técnica y/o capacitación para el diagnóstico de la empresa, la definición del mercado, entre otros; mejora de la capacidad productiva por medio de la reparación y/o adquisición del equipamiento, materias primas; mejora de la capacidad física reacondicionando infraestructura e instalaciones; expansión a través de actividades de comercialización, certificación de productos, etc. Cada empresa puede ser objeto directo de financiamiento por parte del programa por una sola y única vez. El aporte económico es proporcional a la cantidad de trabajadores que integran la unidad productiva y puede ser de hasta \$500 por trabajador, con un monto máximo de \$50.000 por proyecto.

**Fortalecimiento de entramados productivos** Este programa se propone apoyar el desarrollo de tramas productivas locales densas en microempresas o pequeños productores. Su objetivo es fortalecer la creación y el sostenimiento de “empleo decente” en el nivel local a partir del fortalecimiento de unidades productivas asociadas. Su operatoria contempla la detección de iniciativas en el nivel local por parte de municipios, los cuales presentan las propuestas a través de las GECAL. Las mismas deben contemplar la participación de unidades productivas previamente existentes con algún grado de asociatividad entre ellas y prevén favorecer la conformación de centros de servicios a la producción o proyectos productivos asociativos. Los proyectos aprobados son financiados mediante un subsidio que contempla los ítems de insumos, maquinarias, herramientas, elementos de protección personal, capacitación, asistencia técnica y obras complementarias. Los montos del subsidio varían entre \$35.000 y \$300.000 en función de su impacto en términos de generación de empleo.

**Seguro por desempleo** El objetivo del seguro por desempleo es apoyar la orientación y la búsqueda de empleo de los trabajadores asalariados desocupados beneficiarios del mismo y controlar su condición de desocupados. Deberá firmar una declaración jurada ratificando que aún se encuentra desocupado y recibirá orientación para la búsqueda de trabajo en sus distintas modalidades: apoyo para la búsqueda de empleo, orientación al trabajo independiente (modalidad de pago único), y orientación sobre los recursos locales para el apoyo legal y la búsqueda de empleo. Pago único seguro por desempleo Por medio de este programa se impulsa la inserción de desocupados asalariados con financiamiento de iniciativas individuales y asociativas de autoempleo. Al tratarse de trabajadores desocupados que solicitan y obtienen las prestaciones dinerarias del seguro por desempleo de carácter contributivo, permite otorgar al trabajador hasta el doble del importe total de la prestación para la ejecución de proyectos de autoempleo. Se requiere que el trabajador haya cobrado al menos una cuota de la prestación por desempleo y le queden por lo menos tres

por cobrar, debe presentar un proyecto a la GECAL o a las oficinas de empleo que conforman la red nacional de servicios de empleo, el MTEySS brinda asistencia técnica para la formulación del proyecto. Adicionalmente se contempla, en los casos que corresponda, el pago de las asignaciones familiares por el período de vigencia del beneficio.

**Plan de regularización del trabajo** Este plan que comenzó en agosto del 2003, es una acción conjunta entre el MTEySS, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades de los gobiernos provinciales con intervención del Consejo Federal de Trabajo. Consiste en un programa de trabajo sistemático y permanente con alcance en todo el país, que procura difundir los costos económicos y sociales del empleo no registrado y los beneficios de su regularización. Busca combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social; lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos y que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación. Entre los resultados más relevantes de este programa se destaca: la identificación de actividades de una “economía oculta” empleadores que no poseen siquiera número de CUIT y actividades y/o zonas geográficas en las que por su importancia turística, industrial, comercial, etc., se justifica plenamente el desarrollo de esta fiscalización conjunta. El plan se dirige a los empleadores que operan en la informalidad total o parcial y a los trabajadores no registrados, desprotegidos por la legislación laboral y excluidos de los beneficios de la seguridad social.

**Recuperación productiva (Repro)** El programa se creó junto con las leyes de la Emergencia Ocupacional Nacional en 2002, la misma legislación que creó el PJyJHD mediante la resolución 481/2002, con el objetivo de ser aplicado mientras durara la Emergencia Ocupacional Nacional, renovada cada año hasta el presente; está orientado exclusivamente a trabajadores registrados que prestaran su labor en empresas de sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis. El Repro apunta a sostener y promover el empleo genuino. Para acceder al beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, proponer las acciones que van a desarrollar para la recuperación y comprometerse a no realizar despidos. En sus inicios brindaba una ayuda económica mensual de hasta \$150 para completar la remuneración básica, suma que luego se fijó en 600 pesos. Se otorga por única vez a cada empresa solicitante por un periodo máximo de 6 meses y las mismas deben cumplir con todas sus obligaciones laborales, sociales y previsionales.

**Fortalecimiento del servicio público de empleo** La red de servicios de empleo tiene sus antecedentes tanto en la Ley Nacional de Empleo 24.013 como en la normativa internacional que la Argentina ratificó como miembro de la OIT (convenio 88 de 1948). La red actualmente vigente se crea mediante la resolución 176/05. De acuerdo con lo expresado en esta norma, para el MTEySS el servicio público de empleo es un sistema que busca interrelacionar la oferta y la demanda de trabajo con las políticas públicas de empleo. Las OEM son organismos técnicos que relacionan la oferta y la demanda de trabajo, brindando en forma gratuita información y orientación para el empleo y la capacitación. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el estado, tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. Las OEM se benefician de un conjunto de actividades y prestaciones ejecutadas por la dirección de Servicios de Empleo que apuntan a su fortalecimiento. Los servicios de empleo que puede prestar una oficina de

empleo, desde la perspectiva de la dirección de Servicios de Empleo, son básicamente los siguientes: apoyo a la búsqueda de empleo; orientación laboral; colocación o intermediación laboral; orientación para desarrollar un trabajo independiente; y la derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas, a servicios sociales, al seguro por desempleo y a otros programas.

**Programas específicos de empleo para el Sector Agropecuario:**

***Sostenimiento del empleo frente a la emergencia climática*** Consiste en el otorgamiento de ayudas económicas de entre \$150 y \$200 por un lapso que va de los 4 a los 6 meses a trabajadores permanentes de pequeños productores de viña y contratistas de esta actividad. Los pequeños productores tienen la posibilidad de computar estos montos como parte del salario. La condición de ingreso a este programa es la presentación de un certificado de daño por la autoridad competente.

***Sostenimiento del empleo a pequeños productores rurales*** Este pequeño programa está dirigido a pequeños productores de zonas rurales declaradas en emergencia agropecuaria. Consiste en una asistencia financiera directa por un plazo de hasta seis meses. Se gestiona a través de municipios y gobiernos municipales.

***Interzafra*** Este programa creado en 2005 tiene como objetivo mejorar la empleabilidad e inserción laboral de trabajadores pertenecientes a las actividades cítrícolas y azucarera en la etapa de interzafra. Implica la coordinación mediante un convenio firmado por el MTEySS con gobiernos provinciales y nacionales. Comprende a trabajadores mayores de 18 años de edad que no participan de programas de empleo ni perciben prestaciones previsionales o del seguro por desempleo. En un comienzo consistía en una ayuda económica que iba desde los 150 a 225 pesos mensuales para el trabajador durante el período de referencia, actualmente ese monto se ha incrementado a 400 pesos mensuales durante 4 meses.

**Políticas del MTEySS dirigidas a los trabajadores con capacidades diferentes:**

***Programa especial de formación y asistencia técnica para el trabajo*** Este programa apunta a brindar cursos de capacitación a personas con discapacidad que les permita incrementar sus competencias, mejorar las condiciones de empleabilidad y apoyar el proceso de búsqueda de empleos. Los beneficiarios de las acciones son trabajadores desocupados que requieran adquirir nuevas competencias o mejorar sus condiciones para la búsqueda y obtención de empleo y trabajadores subocupados que requieran de nuevos saberes para lograr mayores niveles de competitividad. Los proyectos deben estar comprendidos en un programa de desarrollo local o sectorial que los abarque y potencie y deben basarse en la articulación y cofinanciación interinstitucional local y orientarse según la demanda de mercado, como asalariados en el sector privado o autoempleados.

***PIL: componente trabajadores con discapacidad*** Este componente tiene como propósito brindar ocupación a trabajadores con discapacidad y con baja calificación laboral, desocupados. Contempla para los empleadores las mismas condiciones que para el PIL común: los trabajadores reciben \$150 durante 9 meses, que son computados como parte del salario a integrar por el empleador de acuerdo con el salario de convenio correspondiente a ese puesto de trabajo. Las actividades desarrolladas deben tender a mejorar las condiciones de empleabilidad de los/as beneficiarios/as y/o la calidad de vida de la población de la comunidad a la que pertenecen. Contempla la ejecución de dos líneas:

Línea A: actividades micro emprendedoras de trabajadores con discapacidad

Línea B: actividades de servicios y capacitación de trabajadores con discapacidad.

Pueden participar en los proyectos: trabajadores con discapacidad desocupados con certificado de discapacidad nacional o provincial de acuerdo con lo establecido en el

artículo 3° de la ley 22.431 u homóloga y otras personas desocupadas que estén apoyando al proyecto, imprescindibles para la ejecución y sostén del mismo, especialmente en el caso de los proyectos conformados en su totalidad por personas con discapacidad mental o visual. Los proyectos pueden tener una duración de 1 a 12 meses. En los proyectos correspondientes a la línea A, participan entre 2 y 6 beneficiarios/as, y en los proyectos correspondientes a la línea B lo hacen entre 2 y 10 beneficiarios/as.

***Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad*** Este programa fue creado por la resolución 802/04 con el objetivo de insertar laboralmente en el sector privado a trabajadores con discapacidad y a los pertenecientes a los grupos vulnerables de desocupados. Los trabajadores reciben mensualmente \$150 durante nueve meses, suma que se integra a la que debe aportar el empleador a fin de alcanzar el monto de la remuneración correspondiente.

***Programa regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega.***

***Programa Ágora*** Este programa, dirigido a personas con discapacidad visual, tiene por finalidad equiparar las oportunidades laborales de sus beneficiarios, apuntando a su incorporación a la vida productiva bajo la premisa de que una verdadera integración se logra con la obtención de un empleo. El PILC fue iniciado en febrero del 2001, ejecutado por la Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA) mediante una asistencia técnica y ayudas no reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el apoyo de la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para Latinoamérica (FOAL) hasta octubre del 2005. A partir de esa fecha está financiado por el MTEySS y la FOAL y se denomina programa Ágora. El mismo ofrece los siguientes beneficios: capacitación para trabajos en forma individual en informática y telemarketing; asesoramiento, capacitación, provisión de equipamiento e insumos a microemprendedores.

***El programa de empleo comunitario (PEC) para trabajadores discapacitados*** El PEC brinda ocupación mediante proyectos productivos a trabajadores con discapacidad, desocupados o subocupados, que cuenten con un certificado de discapacidad nacional o provincial de acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la ley 22.431 u homóloga, mayores de 16 años, que no perciban ningún beneficio de seguridad social, a excepción de las pensiones por madre de 7 hijos, ex combatientes o razones de invalidez según a la ley 18.910. Los proyectos deben promover experiencias asociativas en torno a microemprendimientos productivos, brindando herramientas para la generación de autoempleo. Los beneficiarios perciben una suma mensual de \$150 por mes en forma directa e individual por un lapso de nueve meses. Contemplan la ejecución de dos líneas:

Línea A: Actividades microempendedoras de trabajadores con discapacidad

Línea B: Actividades de servicios y capacitación de trabajadores con discapacidad

En los proyectos correspondientes a la línea A - “Actividades microempendedoras de trabajadores con discapacidad”, participaban entre 2 y 6 beneficiarios/as. En los proyectos correspondientes a la línea B “Actividades de servicios y capacitación de trabajadores con discapacidad” participaban entre 2 y 10 beneficiarios/as.

***Programa de asistencia a los trabajadores de los talleres protegidos de producción*** El programa creado mediante la resolución 937/2006 del MTEySS ofrece una ayuda financiera de \$150 mensuales a discapacitados que forman parte de los talleres protegidos productivos y que funcionan en ONG. Estas deben estar inscriptas en un registro y a cambio reciben asistencia técnica.

**Programas de formación profesional**

*Profesionalización y jerarquización del servicio doméstico y actividades afines*  
*Programa de calidad del empleo y la formación profesional*  
*Programa sectorial de formación para el trabajo*  
*Régimen de crédito fiscal por Capacitación*  
*Programas de formación profesional y certificación de competencias laborales*  
*Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional*  
*Programa de apoyo a la formación sindical*  
*Programa de formación para el trabajo*  
*Formación de Red de Instituciones de Formación Continua*  
*Programa de Entrenamiento para el Trabajo*

**Plan de Desarrollo local y Economía social “Manos a la Obra”** En el mes de agosto de 2003, el ministerio de Desarrollo Social lanzó el Plan Nacional de Desarrollo local y Economía social: “Manos a la Obra”, con el propósito de implementar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias, generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo. Este programa fue el primero que intentó coordinar e implementar una política social activa en los niveles nacional y social, con participación del sector público (presidencia de la nación, ministerios, secretarías, municipios, etc.), el sector privado (personas que ya tienen microemprendimientos no formales o no remunerados) y el tercer sector (ONG, organizaciones vecinales, etc.). El plan proporciona apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socioproductivas que ya estén en marcha o por comenzar, facilitando la compra de herramientas, equipos, insumos y otras inversiones necesarias. Está orientado prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias socio productivas. El plan está dirigido a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten un empleo y tengan una alternativa laboral o necesiten apoyo para empezar; así como a beneficiarios del PJyJHD. Para lograr esos objetivos las políticas adoptadas fueron: apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, y servicios de apoyo a la producción y a la comercialización. También se buscó el fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades socio productivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales, asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social. Los *emprendimientos productivos* pueden ser unipersonales y familiares, y los *emprendimientos productivos asociativos* (como mínimo de 3 personas) están orientados a financiar proyectos asociativos destinados a la producción de bienes y/o de servicios para autoconsumo. Se financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias. Los *emprendimientos productivos comerciales*, se proponen brindar apoyo a grupos de emprendedores sean o no beneficiarios de algún plan social, que desarrollan proyectos destinados a la producción de bienes, servicios y su comercialización en el mercado. La línea de acción *herramientas por trabajo* se gestiona en conjunto entre el ministerio de Desarrollo Social y el MTEySS. Está destinada a grupos de beneficiarios del PJyJHD que continúan percibiendo la prestación mensual de \$150 establecida por dicho plan y son ejecutores y únicos responsables de los proyectos de actividades socio-productivas. El ministerio de Desarrollo Social de la nación financia la compra de herramientas y materiales a los beneficiarios del PJyJHD que se organizan en diferentes proyectos socioproductivos. El servicio de apoyo a la producción destina financiamiento a proyectos que brindan servicios a emprendimientos en marcha. El objetivo es consolidar la calidad de la producción, mejorar la comercialización y fomentar el trabajo

asociativo. Por otra parte, se decidió adaptar el plan para incorporar a los jóvenes. De esta manera surgió el *Plan manos a la obra jóvenes por el desarrollo*, que es una adaptación del plan Manos a la Obra para abarcar a uno de los sectores más afectados por los problemas del empleo, los jóvenes de entre 18 y 25 años. Este segmento del plan es implementado por el ministerio de Desarrollo Social de la nación a través de la secretaría de Políticas Sociales y la dirección Nacional de Juventud (DINAJU).

**Las redes** Este tipo de fondos otorga créditos a proyectos nuevos o ya existentes, individuales o asociativos que se enmarquen en sectores y actividades económicas productivas (primarias, secundarias o terciarias) a partir de ventajas comparativas y condiciones locales y regionales que aseguren su sustentabilidad. También incluye actividades de asistencia técnica y capacitación destinadas a los tomadores de los créditos, con el fin de fortalecer las capacidades productivas, de organización, de asociatividad, de gestión y/o comercialización. Las instituciones ejecutoras pueden ser: municipios, comisiones municipales o comunas con autonomía administrativa, ONG, asociaciones de municipios, con personería jurídica y que firmen convenios específicos para el desarrollo de actividades conjuntas para el logro de objetivos comunes. Las condiciones de financiamiento son de dos tipos:

1. Financiamiento de inversiones en proporciones variables, capital de trabajo e insumos, de acuerdo a las necesidades de cada proyecto en particular.
2. El financiamiento de la capacitación: un porcentaje no superior al 15% del fondo constituido debe destinarse al financiamiento de la asistencia técnica y capacitación de los titulares de proyectos.
3. La devolución de los préstamos con plazos que se estipulan en función de los montos otorgados en cada caso. Asimismo, se establecen ajustes y adecuaciones de los plazos, de acuerdo con las características del proyecto y las condiciones de producción de la actividad.

**Los fondos descentralizados** Se brindan apoyo financiero y técnico a aquellas instituciones gubernamentales, no gubernamentales o mixtas, que presenten un plan de trabajo de promoción de emprendimientos productivos de carácter regional o local. Dichos emprendimientos deben enmarcarse en sectores y actividades económicas productivas (primarias, secundarias o terciarias) a partir de ventajas comparativas existentes que aseguren su sustentabilidad.

**Los bancos de la buena fe** Esta línea de trabajo otorga apoyo financiero mediante microcréditos a aquellos proyectos que propongan emprendimientos nuevos o fortalezcan los ya existentes y reúnan las siguientes condiciones: un carácter individual o familiar, cuyo objetivo sea la producción y/o comercialización de bienes o servicios que mejoren las condiciones de vida de los beneficiarios; los emprendimientos involucrados deben enmarcarse en sectores y actividades económicas productivas (primarias, secundarias y terciarias) que permitan, la resolución de las necesidades básicas de las personas emprendedoras, la producción del emprendimiento debe garantizar un ingreso mínimo para las mismas. Según las características del proyecto y su rentabilidad, pueden ser financiados a través de un crédito o un subsidio.

**El Plan “Argentina trabaja” (programa de cooperativas sociales)** En agosto de 2009, la presidenta de la nación dio a conocer el *programa de Cooperativas Sociales*, que se propone generar 100.000 empleos mediante cooperativas que serían constituidas primeramente en el conurbano bonaerense, dado que allí se registraban las tasas más elevadas de desempleo, pobreza e indigencia. Dichas cooperativas tenían como finalidad realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión

(reparación y ampliación de escuelas, arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc.). Se estimó en el momento de la creación que cada cooperativa iba a reunir entre 50 y 70 personas. El gobierno por intermedio del ministerio de Planificación e Infraestructura Social haría los aportes al municipio para gestionar la actividad, comprar los insumos, herramientas de trabajo, dispositivos de seguridad, ropa de trabajo, etc. Las cooperativas tienen dos años de exención impositiva. Estas cooperativas de trabajo tienen algunas especificidades en relación con las que existieron tradicionalmente: la iniciativa proviene del estado y en lugar de la libre adhesión, los socios serían invitados o seleccionados por las autoridades municipales o los responsables de movimientos sociales. En lugar de distribuir los excedentes a los asociados (un adelanto mensual del retorno como participación económica de los socios y al final del año una parte del excedente en función del trabajo realizado), se fijó de antemano una suma de dinero mensual en concepto de sueldo. Para cobrarlo, los socios de estas cooperativas deben anotarse como monotributista social y hacer el aporte correspondiente, con lo cual el “sueldo” neto facturado será de \$1.240. Los gobiernos locales son los que establecen la reglamentación interna de cada cooperativa en cuanto al proceso de trabajo, días y horarios de labor y la modalidad de su ejecución.

PLAN NACIONAL DE  
Desarrollo Local y Economía Social

*manos a la obra*

Líneas de Financiamiento

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación pone en marcha, a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", cuatro líneas de trabajo destinadas a financiar y consolidar la gestión de emprendimientos productivos.

¡Podemos juntarnos y  
recuperar lo que sabemos  
para ponernos  
manos a la obra!



MINISTERIO de  
**DESARROLLO SOCIAL**  
SECRETARÍA de POLÍTICAS SOCIALES

Los proyectos presentados pueden ser destinados a la producción agroindustrial, la elaboración de manufacturas y servicios y comercio.

La finalidad de todas estas acciones apuntan a:

- Generar puestos de trabajo.
- Mejorar los ingresos por hogar, disminuir los niveles de pobreza y exclusión.
- Aprovechar los recursos y la capacidad institucional existente en el país para poner en marcha una política social integral.



LAS LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO SON:

1. **Emprendimientos Productivos Asociativos**, comprende dos líneas de financiamiento, Emprendimientos productivos comerciales y/o de autoconsumo y Herramientas x trabajo.
2. **Fondos Solidarios para el desarrollo**, comprende distintas líneas de financiamiento para construir fondos de crédito y micro-crédito.
3. **Cadenas productivas.**
4. **Servicios a la producción.**

## 1.- EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS

### 1.a.- EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS COMERCIALES Y/O DE AUTOCONSUMO

Esta línea de financiamiento se propone brindar apoyo a grupos orientados a la autoproducción y/o a la comercialización en el mercado.

Se financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias de hasta \$ 15.000. Este subsidio, tiene una *Devolución No Monetaria* que se realiza con una donación de un equivalente del 20% de lo recibido en productos o servicios a lo largo del año.

Esta abierto a todas aquellas personas que de manera asociada quieran poner en marcha un emprendimiento productivo comercial y/o de autoconsumo, sean o no beneficiarios de algún plan social.

Los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social y tienen que ser presentados a través de ONG's locales o Municipios.

### 1.b.- HERRAMIENTAS x TRABAJO

"Herramientas x Trabajo" es una línea de financiamiento que se gestiona en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo destinado a grupos de **beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados**.

Se financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta \$ 15.000.

Cada proyecto, dedicado a la producción, el comercio o los servicios, deberá contar con tres beneficiarios como mínimo.

Los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social y tienen que ser presentados a través de los Municipios y los Consejos Consultivos.

Los proyectos deberán ser presentados hasta el 31 de julio del 2004.

## 2.- FONDOS SOLIDARIOS PARA EL DESARROLLO

### REDES

Este programa entrega subsidios para la constitución de fondos de crédito en las localidades. El Ministerio de Desarrollo Social aporta hasta el 80% del fondo y la contraparte el 20% restante. Del total el Ministerio entrega un 15% más destinado a capacitación y asistencia técnica de los proyectos financiados.

Los fondos pueden ser administrados a través de los Municipios y ONG's locales. En el caso de las ONG's es importante la evaluación institucional, los antecedentes y la responsabilidad financiera para garantizar la continuidad del fondo en el tiempo.

Los créditos serán a 30 meses como máximo con un interés del 6% anual en el plazo establecido en función de cada caso.

### 3.- CADENAS PRODUCTIVAS

En este caso se entregan subsidios para proyectos que estén orientados a constituir y/o a consolidar encadenamientos productivos horizontales o verticales. La finalidad es mejorar la calidad de lo producido, aumentar su cantidad, disminuir costos y mejorar la comercialización.

Se financia la compra de herramientas, insumos, y la capacitación. La asistencia técnica y los gastos operativos, se determinan según el tipo de proyecto y de las necesidades que presente el encadenamiento. Este subsidio tiene una *Devolución No Monetaria* con un porcentaje a convenir.

Todos los proyectos tienen que ser presentados por medio de un Municipio y ONG local.

### 4.- SERVICIOS A LA PRODUCCIÓN

Por medio de esta línea de trabajo se destina financiamiento a proyectos que brinden servicios a emprendimientos que ya están en marcha. El objetivo es consolidar la producción y la comercialización de los mismos.

Este subsidio tiene una *Devolución No Monetaria* con un porcentaje a convenir.

Los proyectos tienen que ser presentados a través de instituciones capaces de llevar adelante un plan de consolidación de las acciones de los emprendimientos. Estas pueden ser: el Municipio, una ONG local, Centros Tecnológicos, etc.



Para cualquier consulta acercarse a su Municipio o al Ministerio de Desarrollo Social - Av. 9 de Julio 1925 Piso 15 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires CPA C1073ABA TEL/FAX: (011) 4384 - 8509 / 10  
Www.desarrollosocial.gov.ar / manosalaobra@desarrollosocial.gov.ar



MINISTERIO de  
**DESARROLLO SOCIAL**  
SECRETARÍA de POLÍTICAS SOCIALES



## Gastronomía

EL ALBA Panadería Artesanal Panes y Pastas, Tapas de Empanadas - José Martí 523 - Tel.: 15531003 / 15489485

DULCES SIERRAS Dulces Artesanales - Alem 841 - Tel.: 435735

PAN DE VIDA Comidas para Llevar, Tortas y Postres - 11 de Septiembre 765

LA PORTEÑA Catering para Fiestas, Platos dulces y salados - Tel.: 15571492 / 15600542

SAVIA SERRANA Elaboración de Licores, Encurtidos, Frutas en Almibar, Mermeladas, Barritas de Cereal  
Línea sin sal: berenjenas, pickles, ajíes y salsa criolla - Tel.: 15621874 / 15527760 - saviaserrana@hotmail.com



## Tejidos

**RAMAL SUR** Tejidos en Telar Accesorios  
Quintara 453 - Tel.: 428589

**BRA-MAR** Tejidos a Mano, Maquina y  
Crocheta, Chales, Ruanas, Colchas,  
Morero 1242 - Tel.: 15659174 / 15641795

## Articulos para Bebés

**NONNITOS, SUEÑOS DE BEBÉS**  
Confección de Blanquería para Bebés  
Bolsos y Portabebés  
Alem 1271 - Te.: 433416 / 15533386

**GURISES** Juegos de Estimulación para  
Bebés y Niños en Tela - Mantitas Didácticas  
Rubén Darío 550 - Tel.: 15646928

## Blanquería

**MARIA DELIA CORTINAS** Confección de  
Cortinas, Almohadones, Acollchados, Fundas  
para Sillones, Constitución 572 - Tel.: 442936

**MOBILART** Blanquería  
Brandisen 630 - Tel.: 429779

## Indumentaria

**TANDIL AVENTURA** Confección  
de Prendas, todas las edades, Guardapolvos,  
Ropa de Trabajo, Blanquería  
Pte. Los Rosales 1964 - Tel.: 15571260 / 15562864

**TXIKIAK** Emprendimiento Textil  
Ropa en Pólar y Algodón, todos los talles  
Garibaldi 1497 - Tel.: 15646303

**PIKY'S** Confección de Ropa Informal para  
Niños - Conjunto de Jogjins y Conjuntos en  
Manta Polar, (pantalón y campera o buzo)  
Navarro 356 (dto. Interno) - Tel.: 15562629

**GEMEL** Ajueres de Bebé - Indumentaria  
Deportiva, Camperas - 4 de Abril 1027 (dto 2)  
Tel.: 15309226 / 15567205  
emiliana2000@yahoo.com.ar

**LOURDES** Indumentaria para chicos  
Trabajos a pedido, Nigro 2350 - Tel.: 435298

**SOLAMS** Indumentaria para adultos  
Trabajos a pedido, Lester 2332 - Tel.: 15498983

## Apicultura

**APICOLA LULY** Producción de Miel  
Sección Quinas Vela - Tel.: 15568696

**EBEN EZER**  
Producción de Miel a Granel,  
Laprida 1230 - Tel.: 15489067  
Jurro 1695 - Tel.: 15660987

**APICULTURA TANDILEOFÚ**  
Producción de Miel Pura de Alta Calidad  
Juarez 1201 - Tel.: 430832 / 15623470

**APIMEL**  
Miel a Granel y Fraccionada  
Guemes 1225 - Tel.: 425670

**DICON PAMPEANA** Miel Envasada  
Av. Colón 1234 - Tel.: 440302 / 15664304

**LA NUTRIA**  
Producción de Miel a Granel,  
Dinamarca 632 - Tel.: 15565009

laborar@tandil.gov.ar



## Construcción

**LOS TRES HERMANOS Herrería**  
Análisis y de Obra - Portones, Mesas Centro  
Almafuerte 2464 - Tel: 15650994

**GAJADA HNOS. Pintura de Obra en Gral.**  
Vigil 1951 - Tel: 435853

**CONSTRUTAND Construcción Civil.**  
Planos y Proyectos - Hormigones Armados  
de Alto Requerimiento Estructural y Estático  
Tel: 15553620

**SOL DE MAYO Producción de Losetas**  
Regillas para Jardines  
Sol de Mayo 604 - Tel: 434247

**SOLDADURAS SANCHEZ Estructuras**  
Metálicas, Montajes Industriales, Soldaduras  
en General - Salamandras  
Corrientes 152 - Tel: 453083 / 15656174

## Carpintería

**EL VIEJO SUEÑO Carpintería Integral**  
Muebles de Estilo, Réplicas de Muebles  
Antiguos, Restauraciones  
Baileco 626 - Tel: 15522468 / 15524839

**CARPINTERIA FAMILIAR Carpintería a  
Medida - Productos con Madera Reciclada**  
Espejos y Lámparas. Jujuy 431 - Tel: 15520227

## Servicios

**CORTE LA MOVEDIZA Mantenimiento**  
de Jardines, Limpieza de Terrenos  
Parquización, Podas, Colocación de Riegos  
Artificiales, Caminos de Losetas Parcovizados  
Tel: 453772 / 15554122

**COMO EN CASA Lavandería de  
Indumentaria, Blanquería, Familiar y  
Hotelería, Horario Corrido, Abierto Domingos  
y Feriados, Servicio Personalizado**  
Av. Avelaneda 1445 - Tel: 448140 / 15866998

**LAVADERO AMERICANO Lavandería**  
Familiar e Industrial - Lavado, Secado,  
Planchado - Pnto 278 - Tel: 437117

**MIDELTA MANTENIMIENTO INTEGRAL**  
**DEL TANDIL - Tarcas Integrales: Gas, Agua,  
Plomería y Electricidad; Pintura y  
Albañilería Mantenimiento y Urgencias**  
en Tandil (previamente en la Zona)  
4 de Abril 1216 - Tel: 15478688

**T.A.O Pintura de Obra, Empapelados e  
Hidrolavados, Equipo Industrial para Pintar:**  
Sinnebla, sin Compresor, con Aire Caliente.  
Ahora un 40 % de pintura y diluyente  
Rosar 1637 - Tel: 4405339 / 15662715

**VIVERO HIDALGO Mantenimiento**  
de Espacios Verdes.  
12 de Octubre 1435. Tel: 154668025

## Varios

**BICICLETERIA J. J. Venta y Reparación**  
de Bicycletas. Venta por mayor y menor de  
cables y tornillería para bicycletas y motos  
Laprida 1878

**FABRICA DE POLIETILENO VICTORIA**  
Confeción e Impresión de Bolsas para  
comercios  
Bolsas resistentes - Impresiones indelibles  
Saavedra 463 - Tel: 426701 / 15542573

**LA ESCUELA POR LA ESCUELA**  
Producción de Cerámica Industrial,  
Artesanal, y en Vidrio  
Diseños especiales para hoteles y cabañas  
9 de Julio 276 - Tel: 15567036

**BRISAS Salón de Belleza**  
Peluquería, Depilación, Manicura, Extensiones,  
Depilación en Fio - Pnto 139 - Tel: 15644486

**MONERIAS Complejo Recreativo para  
todas las edades. Festejo de Cumpleaños**  
Infantiles y Eventos en general.  
Sarmiento 360 - Tel: 15611027.

**A Y B Polirrubro Kosko,**  
Almacén, Fiambrería, Ciber,  
Cabinas Telefónicas, Fotocopiadora,  
Plasticado y Anillado.  
Bolivia 597 - Tel: 430069



## elaborar

grupo emprendedor de tandil

A partir del inicio de la gestión del Dr. Miguel Ángel Lunghi, desde la Secretaría de Desarrollo Social se trabaja conjuntamente con grupos de personas interesados en poner en marcha o fortalecer emprendimientos productivos, con el objetivo de que el desarrollo de dichas actividades productivas les permitan generar a estos ciudadanos sus propios ingresos monetarios.

La Secretaría de Desarrollo Social implementa a nivel local el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social de Nación. De dicho organismo nacional se han recibido \$ 485796,21 para la compra de herramientas e insumos para 44 emprendimientos productivos.

El trabajo desde la Secretaría de Desarrollo Social no finaliza con el proceso correspondiente a la gestión y entrega de subsidios, sino que se realiza un asesoramiento continuo a los emprendimientos, coordinando para ello acciones con otras organizaciones estatales y de la sociedad civil, con el objetivo de fortalecerlos como unidades productivas y de esta manera poder aumentar la participación de los emprendimientos en el contexto socio-económico local.



## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVICH, A. L. (2003): “El papel de los Emprendimientos Productivos Sociales”, Campus de la UNGS. Los Polvorines.

ABRAMOVICH, A. L. (2008): “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades”, en *La economía política de la pobreza*. CLACSO, Buenos Aires. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/clacso-crop/20100616040035/6abra.pdf>

ABRAMOVICH, A.; VÁZQUEZ, G. (2004): *La difícil construcción de una economía social. Los emprendimientos productivos de la economía popular. Sectores populares y emprendimientos socio-productivos*. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1997): “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Edit., México.

ALBUQUERQUE, P. P. de (2004): “Autogestión”, en A. Cattani (comp.): *La otra economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

ALONSO, L. (1999): Conclusión “El trabajo más allá del empleo: La transformación del modo de vida laboral y la reconstrucción de la cuestión social”, en “*Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial*”, Editorial Trotta- Fundación 1º de Mayo. Madrid

ALONSO, G.; REPETTO, F. (2004): “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, en Serie “Políticas Sociales” N° 98, CEPAL, Buenos Aires.

ANTUNES, RICARDO (s/f): “Trabajo y precarización en un orden neoliberal”. [DOC.]de fcs.edu.uy

ANTUNES, R. (2000): “La centralidad del trabajo hoy”, en Papeles de Población N°25, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

ANTUNES, R. (2005): *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

ANTUNES, R. (2008): “La nueva morfología del trabajo y el diseño multifacetado de las luchas sociales”, en [http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/libros/mrxvv5/26\\_antunes.pdf](http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/libros/mrxvv5/26_antunes.pdf)

ANTUNES, R. (2009): “Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)”, en Neffa- De La Garza Toledo-Muñiz Terra (comp.) *Trabajo, Empleo, Calificaciones Profesionales, Relaciones de Trabajo e Identidades Laborales*. CLACSO, Buenos Aires

ARCHENTI, N. (2007): cap. 14 Estudio de caso/s”, en A. Marradi, N. Archenti y J.I. Piovani *Metodología de las Ciencias sociales*. Emecé Editores, Buenos Aires.

ARGENTINA, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

ARGENTINA, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE NACIÓN. [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

ARGENTINA, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

ARROYO, D. (s/f): “Los Ejes Centrales del Desarrollo local en la Argentina”, mimeo.

BARBEITO A.; LO VUOLO, R. (2003): “(In)Seguridad en Los Ingresos: Una observación del caso argentino”. Documento N° 36 del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

BAYER, O.; BORON, A.; GAMBINA, J. (2011): Capítulo III “Fundamentos económicos del golpe de estado de 1976”, en *El Terrorismo de Estado en la Argentina: Apuntes sobre su historia y sus consecuencias*. Instituto Espacio para la Memoria, Buenos Aires.

BECCARIA, L.; LOPEZ, N. (1997): “El debilitamiento de los mecanismos de integración social”, en L. Beccaria y N. Lopez (comp) *Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Unicef/Losada, Buenos Aires.

BERTRANOU, F.; PAZ, J. (2007): *El desempleo en la Argentina. Políticas y programas de protección al desempleo*. OIT Argentina, Buenos Aires.

BONVECCHI, A.; SMULOVITZ, C. (2008): “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social”, en G. Cruces (comp.): *Los programas sociales en Argentina hacia el bicentenario: visiones y perspectivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.

BORÓN, A. (2003): Capítulo VIII “Estadolatría y teorías “estadocéntricas”: notas sobre algunos análisis del Estado en el capitalismo contemporáneo”, en *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

BUSTELO, E. (1990): “Mucho, poquito o nada: Crisis y alternativas de política social en los '90”, en Publicación UNICEF-Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

CARDARELLI, G; ROSENFELD, M. (1998): Capítulo 1: “Participación y políticas sociales. Recorriendo la historia”, en *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Buenos Aires.

CASTRONOVO, R –coord- (1998): *Integración o desintegración social en el mundo del siglo XXI*. UNLa- Espacio editorial, Buenos Aires.

CIFARELLI, V.; MARTÍNEZ, O. (2009): “Clase obrera y movimiento obrero en Argentina, situación y desafíos”, en Trabajo, trabajadores y conflictividad, primer semestre 2009 (<http://www.revistatheomai.unq.edu.ar/numero19/ArtPresDossier.pdf> - )

CIOLLI, V. (2009): “Estado y lucha de clases: Una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal”, en Herramienta N° 42, Buenos Aires.

CIOLLI, V. (2013): “La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009).”  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131218064843/Ciolli.pdf>

CORAGGIO, J. L. (1999): *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Miño y Dávila, Madrid.

CORAGGIO, J. L. (2004): “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”, en *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE, Buenos Aires.

CORAGGIO, J. L. (2004<sup>a</sup>): “Economía del Trabajo”, en A. Cattani (comp): *La otra economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

CORAGGIO, J. L. (2004<sup>b</sup>): *De la urgencia a la estrategia. Más allá del alivio a la pobreza*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

CORBALÁN, M. A. (2002): *El Banco Mundial, Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino: enseñanzas para América Latina*. Biblos, Buenos Aires.

CORTÉS, R.; MARSHALL, A. (1991): “Modelo de crecimiento, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo- Argentina, 1880- 1990”, en Revista Estudios del Trabajo N° 1. Buenos Aires

COUTINHO, C. N., (2003): Capítulo V “Teoría “ampliada” de estado”, en *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro.

COUTINHO, C. N., (2006): “O conceito de sociedade civil em Gramsci e a luta ideológica no Brasil de hoje”, en *Intervenções. O marxismo na batalhadas ideias*. Cortez, São Paulo.

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

DANANI, C.; LINDEMBOIN, J. (2003): “Trabajo, política y políticas sociales en los '90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?” en J. Lindemboin y C. Danani (comp) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

DEFOURNY, J. (1992): “Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector”, en J. L. Monzón y J. Defourny (dir.) *Economía Social. Entre economía capitalista y economía pública*. Ciriéc-España ed., Valencia.

DE LA GARZA, E.; NEFFA J. C. (2001): *El futuro del trabajo - El trabajo del futuro*. CLACSO, Buenos Aires.

DEL BONO, C.; GAITÁN, F. (2005): “Garantizar ingresos o empleo: un dilema para las políticas sociales y laborales en la Argentina postconvertibilidad”. Ponencia en 7º Congreso ASET. [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)

DE SENA, A. (2011): “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada.”. <http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/edicoes/08/02.pdf>

DIARIO EL ECO DE TANDIL (2005-2006-2007).

DIARIO LA VOZ DE TANDIL (2005).

DORFMAN, A. (1995): “Taylorismo y Fordismo en la industria argentina de los '30 y '40”, en *Realidad Económica* N° 132, IADE, Buenos Aires.

ENGELS, F. (1975): Cap. IX de *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Editorial Cartago, Buenos Aires.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999): Capítulo 5 “Un nuevo examen comparativo de los distintos regímenes del bienestar” en *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*. Editorial Ariel S.A., Barcelona.

EZCURRA, A. M. (1998): Capítulo IV “El modelo neoliberal de políticas sociales”, en *¿Qué es el neoliberalismo?: evolución y límites de un modelo excluyente*. Lugar Editorial, Buenos Aires.

FEDERICI, S. (2013): *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (Traducción: C. Fernández Guervós y P. Martín Ponz). Traficantes de Sueños, Madrid.

FERNÁNDEZ, A. (2005): “Las transformaciones del Estado y de su política laboral: un enfoque teórico”, en *Estado y Relaciones Laborales: transformaciones y perspectivas*. Prometeo, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (1998): “Modernidad y razón en el desarrollo del capitalismo: Crítica a los límites de la racionalidad dominante formal-abstracta y posibilidades concretas de una acción emancipadora”, en *Escenarios* Año III. Ediciones Al Margen, La Plata.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (1999): “Neoliberalismo, matriz asistencial y Trabajo Social: Reconstrucción crítica de la acción profesional”, en *Revista Serviço Social* N° 60, Sao Paulo.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (2001): Intervención social del Estado municipal bajo el régimen liberal asistencial. Un estudio de caso en el interior de la provincia de Buenos Aires en la década del noventa”, en *Escenarios* Año V N° 8. Ediciones Al Margen, La Plata.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (2005): “Políticas Sociales, ciudadanía y espacio público” en *El Trabajo Social y la Cuestión Social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Espacio, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (2007): “Intervenciones sobre la pobreza: Estado local y organizaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tandil”, en M. Vuotto (comp.): *La construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S. (2011): “Tensiones en la relación Estado-Sociedad: la ciudadanía como proceso histórico conflictivo”, en *Escenarios* Año 11 N° 16. Espacio Editorial, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S.- MARTIGNONI, N.- RODRÍGUEZ, P.- ROIGE, M- TERENCEO, C- TOMELLINI, M (2005): *Características, Prácticas y Representaciones de las Organizaciones Sociales Locales. Resultados del I Censo de la Sociedad Civil de Tandil*. UNCPBA, Tandil.

FERNÁNDEZ SOTO, S.- RODRÍGUEZ, P- TERENCEO, C- TOMELLINI, M.- TRIPIANA, J. (2007): “Transformaciones generales en la estructura ocupacional. El estado y las organizaciones de la sociedad civil en los cambios en el mercado de trabajo. Un estudio de caso en la ciudad de Tandil- Pcia. de Bs. As- en el periodo 1990-2006”, ponencia presentada en V Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo, Uruguay.

FERNANDEZ SOTO, S.; RODRIGUEZ TRAIANI, P.; TRIPIANA, J (2009): “Caracterización y tendencias de la población trabajadora. Precarización, desocupación y planes de empleo. El caso de la ciudad de Tandil en las décadas de 1990 y 2000”, en S. Fernández Soto y J. Tripiana (org.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (2009): “Las políticas sociales y la configuración de la sociedad civil: políticas, sentidos y prácticas en el tratamiento de la cuestión social”, en S. Fernández Soto y J. Tripiana (org.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S.; TRIPIANA, J. (2011): “Precariedad y precarización del trabajo. Elementos teóricos y metodológicos para la caracterización de la clase trabajadora en Tandil, 2001-2010” en IV Encuentro Regional de Estudios del Trabajo: Situación, resistencias y estrategias de la clase trabajadora” (CD-ROM). PROIEPS-FCH-UNICEN, Tandil.

FLEURY, S. (1994): Capítulo 1 “A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas”, en *Estado sem cidadãos. Seguridade Social na América Latina*, Editora Fiocruz. Rio de Janeiro

FUNIVEMP (2007): Informes de visita de tutorías generales. UNICEN, Tandil.

GAIGER, L. (2004): “Emprendimientos Económicos Solidarios”, en A. Cattani (comp.): *La otra economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

GARCIA DELGADO, D. (1994): Capítulo I “Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial”, en *Estado y Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

GARCIA DELGADO, D. (2007): Informe Final del PROYECTO PNUD ARG/04/005 “Apoyo a la Gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social”. FLACSO, Buenos Aires.

GILLY, A. (1993): “La modernización: ¿con atraso o progreso?. El dilema de México”, en E. Gutiérrez Garza (coord.) *La ocupación del futuro. Flexibilización del trabajo y desreglamentación laboral*. Fundación Fiedrich Ebert- México, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

GOLBERT, L.; TENTI FANFANI, E. (1994): “Nuevas y viejas formas de pobreza en la Argentina”, en Revista Sociedad, mayo (Facultad de Ciencias Sociales UBA). Buenos Aires.

GOREN, N. (2005): “Plan Nacional Manos a la Obra”. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?”. ASET, Buenos Aires. [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)

GRAFFIGNA, M. L.; LUCERO, M. (2005): “El "Trabajo" como referente de la intervención pública en el discurso oficial: Plan Jefas y Jefes de Hogar”. Ponencia en 7º Congreso de ASET, Buenos Aires.

GRAMSCI, A. (1984): *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno* (traducción J. Aricó). Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

GRAMSCI, A. (2006): “La formación de los intelectuales”, en *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

GRASSI, E. (2003): Capítulo IV “Política laboral y de empleo”, en *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRASSI, E. (2003): Capítulo VI “Políticas de asistencia focalizadas en el desempleo y la pobreza”, en *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRASSI, E. (2004): Capítulo IV “Problematización de la cuestión social. El destierro de la igualdad”, en *Política y Cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame II*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRASSI, E.; HINTZE, S.; NEUFELD, M.R. (1994): *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural: Un Análisis del Sistema Educativo, de Obras Sociales y de las Políticas Alimentarias*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

GRASSI, E.; DANANI, C (2009): *El mundo de trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Espacio Editorial, Ciudad de Buenos Aires

HANDLER, J. (2003): “Ciudadanía Social y workfare en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato”, en J. Lindemboin, y C. Danani (comp) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

HERAS; MONNER SANS; BURIN; CÓRDOVA (2008): “Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha. Comarca Andina, Patagonia”, en *Trabajo, desarrollo, diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo trabajo e ingresos*. Fundación CICCUS, Buenos Aires.

HARVEY, D. (2004): “El “nuevo” imperialismo. Acumulación por desposesión”, en *Socialist Register 2004*. CLACSO, Buenos Aires.

HARVEY, D. (2007): III “El Estado Neoliberal”, en *Breve historia del Neoliberalismo* (traducción A. Varela Mateos). Editorial Akal S.A., Madrid.

HINTZE, S. (2007): “Argentina. Políticas sociales argentinas 1990-2006”, en M. Vuotto (comp): *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

HOPP, M. V. (2009): “Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo”, ponencia en 9° ASET, Buenos Aires. [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar)

HOPP, M. V. (2009): “La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad”. *Revista Margen*, N° 55, Buenos Aires.

HOPP, M. V. (2010): “Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)”, en Documentos de Jóvenes Investigadores no. 25. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigguba/20110311041517/ji25.pdf>

HOBSBAWN, E. (2012): *Cómo cambiar el mundo: Marx y el marxismo 1840-2011*. Critica, Buenos Aires.

HOBSBAWN, E. (2013): *La era de la revolución 1789-1848*. (Traducción: F. Ximénez de Sandoval). Critica, Buenos Aires.

HOLLOWAY, J. (1982): “La Ciudadanía y la Separación de lo Político y lo Económico”, en *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*. Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

HOLLOWAY, J. (2003): “Surgimiento y caída del Keynesianismo. Se abre el abismo”, en *Keynesianismo: una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

HOLLOWAY, J. (2003): “La rosa roja de Nissan”, en *Keynesianismo: una peligrosa ilusión. Un aporte al debate de la teoría del cambio social*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

IAMAMOTO, M. (2008): *Serviço social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questao social*. Cortez Editora, São Paulo.

IAMAMOTO, M.- DE CARVALHO, R. (1984): *Relaciones Sociales y Trabajo Social*. Celats, Lima.

IÑIGO CARRERA, N. (2005): “La descomposición del capitalismo y de las ciencias sociales en la Argentina” en *El Trabajo Social y la Cuestión Social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Espacio, Buenos Aires.

IÑIGO CARRERA, N.- PODESTA, J. (1997): “Las nuevas condiciones en la disposición de fuerzas objetivas. La situación del proletariado”, en Documento de Trabajo N° 5. PIMSA, Buenos Aires

IÑIGO CARRERA, N.; CAVALLERI, S.; MURRINI, M. (2010): “La superpoblación relativa en Argentina actual: un ejercicio de medición”, en Documento y Comunicaciones 2010. PIMSA, Buenos Aires

ISUANI, E. (2008): Capítulo 5 “La política social argentina en perspectiva”, en G. Cruces (comp.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial, Buenos Aires.

ISUANI E.; LO VUOLO, R.; TENTI FANFANI, E. (1991): *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Miño y Dávila/CIEPP, Buenos Aires.

JESUS, P de; TIRIBA, L (2004): “Cooperación” en A. Cattani (comp.): *La otra economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

KIRCHNER, A. (2006): *Políticas Sociales* (Modulo 3 de la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario). UNLa- Ministerio de Desarrollo Social, Lanús.

KIRCHNER, A. (2007): *La Bisagra. Políticas sociales en acción 2003-2007*. Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

KIRCHNER, A.; VESVESSIAN, P. (2001): “Volver al trabajo”, en *En busca de un ordenador social: trabajo, agenda no resuelta*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

KOSIK, K. (1967): *Dialéctica de lo concreto (Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo)*. Editorial Grijalbo S.A., México.

LANARI, M. E. (2003): *Las políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina*. MERCOSUR.

LA SERNA, C. (2012): “La transformación del mundo del trabajo” en Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N°54. CLACSO, Buenos Aires.

LAURELL, A. (1999): “Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo” en E. Borgiani y C. Montaña: *La Política Social Hoy*. Cortez Editora, Sao Paulo

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A (1993): *La Nueva Oscuridad de la Política Social. Del Estado populista al neoconservador*. Miño y Dávila editores- Ciepp, Buenos Aires.

LOWY, C. (s/f): “Economía solidaria”, en URBARED <http://urbared.ungs.edu.ar>

LOWY, M (2007): “Ecosocialismo, democracia y planificación” en [www.vientosur.info](http://www.vientosur.info) (24/06/2007) <http://www.vientosur.info/spip.php?article450>

LUCERO, M. (2008): “Obstáculos a la incondicionalidad: la doxa de la asistencia-trabajo en los programas de empleo”. Ponencia en Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires.

LUKACS, G. (2004): *Ontología del ser social: El trabajo*. Ediciones Herramienta, Buenos Aires.

MARINI, R. M. (1996): “Procesos y tendencias de la globalización capitalista”, en *La Teoría Social Latinoamericana. Cuestiones contemporáneas*. Tomo IV. Edit. Universidad Autónoma de México y ediciones El Caballito, México.

MARSHALL, T. H. (2004): Parte I “Ciudadanía y clase social”, en T. H. Marshall y T. Bottomore (traducción A. Bonanno) *Ciudadanía y clase social*. Editorial Losada, Buenos Aires.

MARTINEZ, O. (2009): “La clase obrera en Argentina: situación y desafíos”, en S. Fernández Soto y J. Tripiana (org.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

MARX, K. (1971): *El Capital. Libro I. Capítulo VI- Inédito*. Ediciones Signos SRL, Buenos Aires

MARX, K. (1987): *Introducción general a la crítica de la economía política/ 1857*. Ediciones de Pasado y Presente, México.

MARX, K. (1980): Teorías sobre la plusvalía III, Tomo IV de *El Capital*. Fondo de Cultura Económica, México.

MARX, K. (2003): *Salario, Precio y Ganancia. Trabajo Asalariado y Capital*. Fundación Federico Engels, Madrid.

MARX, K. (2012): *El capital. Crítica de la economía política*. Editorial Akal, Madrid.

MARX, K.; ENGELS, F. (1985); *La ideología alemana*. Ediciones Pueblos Unidos, Buenos Aires. (Selección de fragmentos).

MELO LISBOA, A. de (2004): “Empresa Ciudadana”, en A. Cattani (comp): *La otra economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

MERLINSKY, M. G. (2001): *Microemprendimientos y redes sociales en el conurbano. Balance y desafíos de la experiencia reciente*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

MESZAROS, I. (2005): “Capital: La contradicción misma”, en *Socialismo o barbarie. La alternativa al orden social del capital*. Coedición: Pasado y Presente XXI- Ediciones de Paradigmas y utopías, México.

MINGO, E. (2011): “Género y trabajo: la participación laboral de las mujeres en la agricultura del Valle de Uco, Mendoza, Argentina”, en Papeles de Trabajo, Año 4, N° 7. (Revista electrónica del IDAES, UNGSM).

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2005): *Rendimos Cuentas*, Informe de gestión: 2004-mayo-2005

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2005): *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra*. Documento Institucional, cuaderno 2. Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2005): Publicación del 2° Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes *La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010): *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular*. Tomo I y II. ARTES GRÁFICAS URANO S.R.L., Buenos Aires

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO (2005): Publicación del Seminario *El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de las universidades del Mercosur*. Buenos Aires

MINUJÍN, A.; ANGUITA, E. (2004): Capítulo I “El proceso de empobrecimiento”, en *La clase media. Seducida y abandonada*. Edhasa Argentina, Buenos Aires.

MUNICIPALIDAD DE TANDIL, SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL: *Informes y Documentación Oficial sobre implementación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, en la ciudad de Tandil*. Tandil

NEFFA, J. (2011): *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. Políticas Públicas de Empleo I (1989-1999)* Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET N°5.

NEFFA, J. (2011): *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. Políticas Públicas de Empleo II (1999-2002)* Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET N°6.

NEFFA, J. (2011): *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. Políticas Públicas de Empleo III (2002-2010)* Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET N°7.

NEFFA, J. (2012): *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)* Publicación trimestral del CEIL PIETTE CONICET N°10.

NEFFA, J.; ALVAREZ HAYES, S.; BATTISTUZZI, A.; BIAFFORE, E.; SUAREZ MAESTRE, A. (2008): *La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires*, coordinado por Julio César Neffa. Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires - CEIL-PIETTE, La Plata.

NETTO, J. P. (1997): *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Cortez, San Pablo.

NYSSSENS, M. (1998): “Economía Popular en el Sur, Tercer Sector en el Norte ¿Señales de una economía de solidaridad emergente?” Documento N° 17 Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. (Instituto de Investigaciones administrativas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Buenos Aires

NOGUERA, J. A. (2002): “El concepto de trabajo y la teoría social crítica” en Papers: revista de Sociología N° 68. Barcelona <http://ddd.uab.cat/record/35>.

NOSSETO, L (2006): “Economía social: revisión conceptual y perspectivas.” Aula Virtual FLACSO.

NUN, J. (2001): “2000 Introducción”, en *Marginalidad y exclusión social*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

OFFE, C. (1991): Capítulo 2 “La política social y la teoría del Estado”, en *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial. México.

OFFE, C. (1991): Capítulo 7 “¿La democracia contra el Estado del Bienestar?”, en *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial. México.

PATROUILLEAU, M. M. (2007): “Crisis del trabajo y gestión de los trabajadores. Las dinámicas colectivas de gestión en unidades productivas recuperadas de Argentina (1996-2006)” en Trabajo y Sociedad-Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas-N° 9, Santiago del Estero

PEREIRA, POTYARA A. P. (2003) “Cuestión social, Servicio Social y Derechos de Ciudadanía” en E Borgianni, Y. Guerra, C. Montaña (orgs.): *Servicio Social crítico. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Editora Cortez, San Pablo.

PIMSA (2000): Documento de Trabajo N° 24, Taller “Estructura social de la Argentina” en <http://www.pimsa.secyt.gov.ar/publicacionesDT24.pdf>

POLANYI, K. (1989): *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. (traducción: J. Várela y F. Álvarez-Uría). Las ediciones de la piqueta, Madrid.

POULANTZAS, N. (1980): *Estado, Poder y Socialismo*. Siglo XXI Editores, México D.F.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES, MINISTERIO DE TRABAJO (2010): La Encuesta de indicadores del mercado de trabajo en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

RAGGIO, L. (2003): "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno a la definición de las necesidades a partir de los destinatarios" en J. Lindemboin y C. Danani (comp) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos, Buenos Aires.

RAFART, C. (1995): "La seguridad social, el pleno empleo y las instituciones democráticas en Lord William Beveridge", en Realidad Económica N° 132, IADE, Buenos Aires.

RAZETTO, L. (1999): "Economía de Solidaridad", en Persona y Sociedad, Volumen XIII, N° 2. Santiago de Chile.

RAZETO, L. (2007): "La economía de solidaridad. Concepto, realidad y proyecto", en J. L. Coraggio (Org.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Universidad Nacional de General Sarmiento-Altamira, Buenos Aires.

REBÓN, M.; ROFFLER, E. (2006): "Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra", ponencia presentada en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.

REBÓN, M.; ROFFLER, E. (2007): "Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra". RIDELC, Ciudad de Buenos Aires.

SABINO, C. (1993): *El proceso de investigación*. Editorial Hvmantas, Buenos Aires.

SAGUIER, M. L. (2008): "La economía social desarrollada desde las Organizaciones de Desocupados. ¿Apuesta utópica o significativa experiencia de transformación?", en Papeles de trabajo (Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín) Año 2, N°4, Buenos Aires.

SALAMA, P. (2009): "Argentina: crecimiento excluyente" en S. Fernández Soto, J. Tripiana (coord.): *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual: Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

SALVIA, A. (2005). "Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social" en F. Mallimaci, A. Salvia (coord.): *Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados*. Biblos, Buenos Aires.

SOUSA SANTOS, B. de; RODRIGUEZ, C. (2007): "Para ampliar el canon de la producción", en Otra Economía Vol. I- N°1, 2° semestre, 2007. Unisinos, São Leopoldo, RS, Brasil.

SARRIA ICAZA, A. - TIRIBA, L. (2004): “Economía Popular”, en *La Otra Economía*. Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, Buenos Aires.

SAUTU, R. (2005): *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere SA, Buenos Aires.

SAUTU, R.; BONIOLO, P.; DALLE, P.; ELBERT, R. (2005): *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Colección Campo Virtual, Buenos Aires.

SCALA, L. (2008): “Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social?”, en *Otra Economía* - Volumen II - N° 2 - 1° semestre/ 2008. [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)

SINGER, P. (2007): “Economía Solidaria: democracia e conflictos entre iguales”, en *Otra Economía*- Volumen I- N° 1- 2° semestre/2007. [www.riless.org/otraeconomia](http://www.riless.org/otraeconomia)

SOLDANO, D.; ANDRENACCI, L. (2006): “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en [http://www.academia.edu/454645/Aproximacion\\_a\\_Las\\_Teorias\\_De\\_La\\_Politica\\_Social\\_a\\_Partir\\_Del\\_Caso\\_Argentino](http://www.academia.edu/454645/Aproximacion_a_Las_Teorias_De_La_Politica_Social_a_Partir_Del_Caso_Argentino)

SURIANO, J. (2007): “El largo camino hacia la ciudadanía social” en S. Torrado (comp.) *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del Siglo XX*, Tomo I. Edhasa, Buenos Aires.

TIRIBA, L. (2001): “A economia solidária no contexto da economia moral das multidões (os sindicalistas entram em campo)”, en *Revista de Educação* N°4. [www.revistamovimento.uff.br](http://www.revistamovimento.uff.br)

TIRIBA, L. (s/f): “Economía popular y movimientos populares (y una vez más, el trabajo como principio educativo)” En [http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/tiriba\\_Economia\\_popular\\_y\\_movimientos\\_populares.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/tiriba_Economia_popular_y_movimientos_populares.pdf)

TITMUSS, R. (1981): Capítulo II “¿Qué es la política social?”, en *Política Social*. Ariel, Barcelona.

TOMELLINI, M. (2006): “La problemática de la economía social, el caso del Plan Manos a la Obra. Las características del proceso de implementación local” (ponencia), Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Tandil.

TOMELLINI, M. (2007): “El trabajo en emprendimientos productivos. Un análisis en el marco de ejecución del Plan “Manos a la Obra” en Tandil.” (Ponencia), Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Tandil.

TOMELLINI, M. (2009): “Las políticas “activas” en el mercado de trabajo. Algunos planteos para el análisis de la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo, en la ciudad de Tandil, en el marco de desarrollo de la Oficina de Empleo local”, ponencia del III Encuentro Regional de Estudios del Trabajo “Problemáticas del trabajo, crisis, resistencias y construcción de alternativas”. PROIEPS-FCH-UNICEN, Tandil.

TOMELLINI, M. (2010): “Un análisis desde el Trabajo Social del desarrollo de emprendimientos productivos, en el marco del Plan “Manos a la Obra”. Relaciones entre las categorías de trabajo, ingresos y programas sociales”, en Plaza Pública (Revista de Trabajo social, Carrera de Trabajo Social, FCH, UNCPBA), Año 3 – N° 4, Tandil.

TOMELLINI, M. (2011): “Políticas sociales, ingresos y economía social: La experiencia de la Cooperativa de Trabajo Savia”, en A. H. Del Valle y E. S. Andriotti Romanin (comp) Actas de las Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad. Volumen 22: Políticas sociales y organizaciones populares. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

TOMELLINI, M. (2011): “Promoción de Proyectos Productivos Autogestionados: ¿Promoción del Derecho al Trabajo?”, en Plaza Pública (Revista de Trabajo social, Carrera de Trabajo Social, FCH, UNCPBA), Año 4 - N° 6. Tandil.

TOMELLINI, M. (2012): “Políticas de empleo en Argentina: continuidades y rupturas en los últimos 20 años”, en Encuentro *Estado, Políticas Sociales y Sociedad. Debates Latinoamericanos*. Organizado por el PROIEPS (Programa de Investigación y Estudios sobre Política y Sociedad) Facultad de Ciencias Humanas. UNCPBA. Tandil.

TORRADO, S. (1994): Cap. 15 “Balances sectoriales, sociales y de bienestar”, en *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*. Editorial de la Flor, Buenos Aires.

VAN KEMENADE, S.; FAVREAU, L. (2000): “La Nueva Economía Social: Democratización Laboral y Democratización Económica en Quebec”. Documento N° 26 Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Instituto de Investigaciones Administrativas, Facultad de Ciencias Económicas UBA. Buenos Aires

VASILACHIS de GIALDINO, I. (1993): *Métodos Cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Centro editor de América latina, Buenos Aires.

VERAS BAPTISTA, M. (1992): “La producción del conocimiento social contemporáneo y su énfasis en el Servicio Social”, en *La investigación en Trabajo Social*. CELATS-ALAETS, Lima.

VILAS, C. (1979): “Política Social, Trabajo Social y la cuestión del Estado (Preliminares para una investigación)” en Revista Acción Crítica, N°6. CELATS-ALAETS, Lima.

VUOTTO, M. (2009): “La relación Estado-economía social: políticas públicas orientadas al sector”. UNSAM - Instituto de Capacitación Mutua de la Asociación Mutua de Protección Familiar.

VOMMARO, P (2009): “Acercamiento a algunas modalidades de organización de la producción en el capitalismo contemporáneo: los procesos de autogestión en el MTD de Solano”. Ponencia en 9º Congreso de ASET. [www.aset.org.ar](http://www.aset.org.ar).

WAINERMAN, C. (2001): Capítulo 1: Introducción. “Acerca de la formación de investigadores en ciencias sociales”, en C. Wainerman y R. Sautu (comps) *La trastienda de la investigación*. Ediciones Lumiere SA, Buenos Aires

YAZBEK, M. C. (2008): “Estado e Políticas Sociais”, en Praia Vermelha: estudos de política e teoria social Vol 18 N° 1, publicación del Programa de Pós-graduação em Serviço Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro <http://www.ess.ufrj.br/ejournal/index.php/praiavermelha/article/viewFile/39/24>

ZAPATA, F. (2001): “El trabajo en la vieja y en la nueva economía”, en E. de la Garza Toledo, J. C. Neffa (comps) *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. CLACSO, Buenos Aires.