



Marcelo Nazareno - Ma. Soledad Segura - Guillermo Vázquez
(editores)

Pasaron cosas

Política y políticas públicas
en el gobierno de Cambiemos

Marcelo Nazareno
María Soledad Segura
Guillermo Vázquez (editores)

Pasaron cosas

Política y políticas públicas

en el gobierno de Cambiemos



facultad de ciencias
sociales



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



Editorial Brujas

Título: *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*

Edición: Marcelo Nazareno, María Soledad Segura, Guillermo Vázquez

Autores/as:

María Inés Peralta

Diego Tatián

Marcelo Nazareno

María Soledad Segura

Guillermo Vázquez

Flavia Dezzutto

Silvia Morón

Julieta Almada

Federico Reche

Sergio Saíz Bonzano

María Susana Bonetto

Valeria Brusco

Eva Da Porta

Iván Ase

Leticia Medina

Nora Britos

Rubén Caro

Valeria Plaza

Magdalena Brocca

Susana Morales

María José Franco

Natalia Becerra

Karina Tomatis

María Teresa Bosio

Alejandra Domínguez

Alicia Soldevilla

Gabriela Bard Wigdor

Patricia Acevedo

Susana Andrada

Eliana López

Eugenia Rotondi

Ana Paola Machinandiarena

María Teresa Piñero

Gala Aznarez Carini

Mariana Gamboa Fernández

Corrección: Rocío Longo

Foto de tapa: Mickaela Hubeli. Imagen de Adrián Albornoz.

Nazareno, Marcelo

Pasaron cosas : política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos / Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez ; editado por Marcelo Nazareno ; María Soledad Segura ; Guillermo Vázquez. - 1a ed. - Córdoba : Brujas ; Córdoba : Universidad de Nacional de Córdoba (UNC), 2019. 412 p. ; 25 x 17 cm.

ISBN 978-987-760-211-1

1. Política Argentina. 2. Análisis de Políticas. 3. Políticas Públicas. I. Nazareno, Marcelo, ed. II. Segura, María Soledad, ed. III. Vázquez, Guillermo, ed. IV. Título. CDD 320.82

© De todas las ediciones, los autores

© 2019 Editorial Brujas, Universidad de Nacional de Córdoba

1° Edición.

Impreso en Argentina

ISBN: 978-987-760-211-1

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o por fotocopia sin autorización previa.



www.editorialbrujas.com.ar publicaciones@editorialbrujas.com.ar

Tel/fax: (0351) 4606044 / 4691616– Pasaje España 1486 Córdoba–Argentina.

Índice

Prefacio	7
Prólogo	9
Presentación.....	17
Parte I. La política.....	21
Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina	23
<i>Marcelo Nazareno</i>	
La pregunta por el fascismo en la era de Cambiemos	45
<i>Flavia Dezzutto</i>	
El regreso de la miseria planificada: disputa hegemónica y dinámica de acumulación en Argentina bajo la alianza Cambiemos.....	61
<i>Silvia Morón, Julieta Almada, Federico Reche, Sergio Saiz Bonzano</i>	
Democracia y populismo.....	91
<i>María Susana Bonetto</i>	
Que la muerte esté tranquila: sobre el vínculo entre historia y política en el gobierno de Cambiemos.....	115
<i>Guillermo Vázquez</i>	
Votantes crédulos de candidatos increíbles. El voto a Cambiemos de trabajadores del sector informal en Córdoba.....	131
<i>Valeria Brusco</i>	

Parte II. Las políticas públicas	147
La “revolución educativa” de Cambiemos	149
<i>Eva Da Porta</i>	
Un modelo cada vez más excluyente. Las políticas de comunicación del gobierno de Cambiemos.....	171
<i>María Soledad Segura</i>	
Cobertura Universal en Salud: ¿garantía del derecho a la salud o el nuevo nombre del ajuste?.....	199
<i>Iván Ase</i>	
De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista	221
<i>Leticia Medina</i>	
Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos.....	245
<i>Nora Britos, Rubén Caro</i>	
La política de seguridad de Cambiemos: continuidades, rupturas y la legitimación política de la violencia policial.....	267
<i>Valeria Plaza, Susana Morales, Magdalena Brocca</i>	
“Un país con 40 millones de emprendedores”. La política de economía social y popular para superar la pobreza.....	287
<i>Natalia Becerra, María José Franco, Karina Tomatis</i>	
Demandas feministas en la Argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo	311
<i>María Teresa Bosio, Alejandra Domínguez, Alicia Soldevila, Gabriela Bard Wigdor</i>	
Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: <i>¿de la inclusión a la meritocracia?</i>	335
<i>Mariana Patricia Acevedo, Susana Silvia, Mónica Andrada, Eliana López, Eugenia Rotondi</i>	
Niñez: paradigmas y políticas en los tiempos de Cambiemos.....	359
<i>María Inés Peralta, Ana Paola Machinandiarena</i>	
Neoliberalismo periférico en relaciones internacionales: Macri y su política de inserción internacional.....	375
<i>María Teresa Piñero</i>	
Políticas de ausencias, una receta neoliberal para la ruralidad	395
<i>Gala Aznárez Carini, Mariana Gamboa Fernández</i>	

“Un país con 40 millones de emprendedores”¹

La política de economía social y popular para superar la pobreza

Natalia Becerra²

María José Franco³

Karina Tomatis⁴

Con la asunción de la alianza Cambiemos a cargo del Ejecutivo Nacional en Argentina en diciembre del 2015 tuvo lugar la instauración de un proyecto político neoliberal, de manera contemporánea a diversos países latinoamericanos. El recorrido de dos años y medio de gobierno muestra, como correlato de estos procesos, el despliegue de políticas macroeconómicas que darán forma a

¹ El eje “emprendedores” de la plataforma de la campaña presidencial del año 2015 de la alianza Cambiemos lleva este título y expresa “vamos a promover los valores no solo los conocimientos que uno necesita para emprender, también los valores de la cultura emprendedora: colaboración, trabajo en equipo, empatía, resiliencia”. (2015, p.3)

² Licenciada en Trabajo Social y Magister en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales por la UNC. Profesora Adjunta en la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y profesora Asistente en la Facultad de Ciencias Económicas, ambas de la UNC. Integrante de equipos de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, con investigaciones y publicaciones en torno al estudio del régimen social de acumulación y las políticas públicas orientadas hacia el mercado de trabajo en Argentina; y con procesos de organización de sectores de pobreza urbana.

³ Licenciada en Comunicación Social y Especialista en Investigación de la Comunicación por la UNC y doctoranda en Ciencias Sociales en la UBA. Profesora Adjunta y Asistente en las carreras de Trabajo Social, Sociología y Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Integrante de un equipo de investigación asentado en el CIFFyH de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, con investigaciones y publicaciones en torno a relaciones entre organizaciones sociales, Estado, conflictos y procesos de democratización en Córdoba desde los años ‘80 hasta la actualidad.

⁴ Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Río Cuarto y Maestranda en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNC. Profesora Adjunta en la Facultad de Ciencias Económicas y Profesora Asistente en la FCS de la UNC. Integrante de un equipo de investigación asentado en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades, con investigaciones y publicaciones en torno al estudio del régimen social de acumulación y las políticas públicas orientadas hacia el mercado de trabajo en Argentina y en el área de la economía social. Trabaja desde la extensión universitaria con cooperativas de trabajo y organizaciones de la economía social. Integrante de la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y del Comité Académico Procesos Cooperativos y Asociativos de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (PROCOAS-AUGM).

una particular dinámica del capital en conjunto con un giro en las relaciones y en las políticas dirigidas a las/os trabajadoras/es, incluyendo a las experiencias de autogestión, cuestiones de las que nos ocuparemos en particular en este capítulo.

En este escenario, nos preguntamos por las particularidades que asumen algunos aspectos de las intervenciones sociales del Estado⁵ dirigidas a lo que, en sentido amplio, denominamos “economía social y popular”⁶ en el período de gobierno nacional de la alianza Cambiemos y por los cambios, continuidades y corrimientos de estas políticas respecto de la gestión de gobierno anterior. Para ello, atenderemos a las orientaciones generales que se siguen en materia de la política social y que afectan y construyen específicos modos de abordaje y sentidos en torno al campo de la economía social y popular.

Como argumento vamos a sostener que es posible reconocer cambios en al menos tres sentidos: en la orientación de las políticas de economía social y popular; en la reconfiguración de las/os actores que participan en la operatoria de éstas; y, vinculado con los anteriores, en la pérdida de centralidad que tienen las cooperativas como principales unidades económicas destinatarias. Postulamos que estas transformaciones se asientan en una programática ético-política neoliberal que repone una escisión entre economía y política. Dicha separación se asienta en la construcción de un sujeto individual identificado como responsable de sus condiciones de reproducción de la vida, con posibilidades de mejorar sus competencias y capacidades para la realización de prácticas productivas emprendedoras.

En términos metodológicos trabajamos con perspectiva cualitativa, con fuentes documentales secundarias –resoluciones ministeriales, legislaciones, presupuesto nacional y cuenta ahorro-inversión del Sector Público Nacional, sitios web institucionales, notas periodísticas, entre otras– y una reflexión crítica sobre los sentidos propuestos en estos documentos, atendiendo a las categorías teórico-conceptuales presentadas.

El capítulo se organiza a partir de una presentación general de las transformaciones políticas a nivel económico y respecto de la relación con las organizaciones de la economía social y popular, para luego avanzar en una caracterización teórico-política de las principales perspectivas que sostienen las políticas del área.

⁵ Usaremos el término Intervención social del Estado (ISE) para nominar las políticas bajo análisis con el fin de establecer algunas demarcaciones en términos conceptuales. Siguiendo a Marshall y Cortés este concepto remite “al conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso (...) Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico”. (1993, p.1-2)

⁶ Más adelante desarrollaremos estos términos, lo que nos permitirá justificar su uso conjunto.

Posteriormente, nos abocaremos al estudio de algunos aspectos de las intervenciones sociales del Estado dirigidas a la economía social y popular atendiendo a los cambios y continuidades que asumen respecto de los gobiernos anteriores, así como a las características que adquieren las nuevas políticas. En tanto entendemos que las políticas constituyen un escenario de disputa entre actores con distintos poderes, a modo de cierre, recapitulamos las principales transformaciones analizadas y dejamos planteadas algunas preguntas, atendiendo a los procesos de conflictividad que vienen protagonizando trabajadores y trabajadoras del campo de la economía social y popular.

1. Cambiemos y la economía social y popular

El nuevo gobierno de la alianza Cambiemos marcará la transformación (o reedición) del régimen social de acumulación con eje en la valorización financiera⁷ generando un proceso de reversión de las características que había tomado para el período 2003-2015 de expansión de la economía real y redistribución del ingreso a favor de los/as trabajadores/as.

A lo largo de los tres mandatos presidenciales kirchneristas,⁸ entre el año 2003 y el 2015, se dio en nuestro país un ciclo de gobierno de base popular, con avances en derechos y protecciones laborales. Desde el Estado se propusieron intervenciones como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo, lo que conceptualmente nos remite a la rearticulación entre la política y la economía (Becerra y Tomatis, 2015).

A partir de diciembre de 2015, las primeras medidas de gobierno de la alianza Cambiemos marcaron el horizonte para la redistribución del ingreso: por una parte, con la modificación de la estructura de aranceles a las exportaciones (retenciones) y regulaciones de comercio exterior de productos agropecuarios y

⁷ Este específico concepto de régimen social de acumulación articulado en un momento histórico donde desarrolla una dinámica dominante de la valorización del capital de carácter financiero pone precisión al concepto de neoliberalismo, al que se emparenta. El régimen de acumulación por valorización financiera, siguiendo a Basualdo, hace de este sector el eje ordenador en las relaciones económicas, articulador y asignador del excedente, desde el desarrollo de una diversidad de estrategias de acumulación sin asiento en la economía real. Esta consiste en “la colocación de grandes excedentes por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, etcétera) en el mercado interno e internacional. Este proceso, (...) se expande debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera la rentabilidad de las diversas actividades económicas, y a que el acelerado crecimiento de endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior al operar como una masa de excedente valorizable y/o liberar las utilidades empresarias para esos fines.” (Basualdo, 2002, p.7)

⁸ Nos referimos a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y a los dos mandatos como presidenta de Cristina Fernández (2007-2015).

minería; y por otra, con la desregulación del sistema financiero. A lo mencionado se suma la devaluación del peso que, con más de dos años de gobierno, sigue siendo una de las herramientas centrales para la distribución del ingreso y el ajuste económico, junto con el incremento en las tarifas de servicios públicos y la disminución del gasto público. Esta nueva matriz distributiva se consolida con amplias reformas en lo fiscal⁹ y previsional y con una iniciativa de reforma laboral, trabajadas en otros capítulos de este libro.

Este conjunto de políticas se sostiene sobre el supuesto de que el crecimiento económico se logrará a partir de la propia dinámica del mercado: las inversiones posibilitarán el crecimiento y así se eliminará la pobreza –primero crecer, después distribuir. Así es como el objetivo principal de la política pública es la estabilidad macroeconómica, la cual implica garantizar un desempeño ordenado, controlado y previsible de las variables macroeconómicas importantes para la perspectiva neoclásica –control inflacionario, equilibrio fiscal, fomento a la competencia con la corrección de la distorsión de precios, eliminación de regulaciones distorsivas, etcétera.

Más allá de estos posicionamientos teórico-políticos, la inestabilidad macroeconómica ha persistido en la administración de la alianza Cambiemos. Sumado a ello, el sostén de la valorización financiera opera desde la fuga de capitales, que agrava los problemas de balanza de pagos, dando los fundamentos para ampliar el endeudamiento público externo desde el salvataje financiero del Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo un acuerdo de derechos de giro (*stand by*) con condicionalidad concretado en junio de 2018, lo que implica la profundización de las reformas, mayor reducción del gasto público y liberalización de los mercados.

Estos procesos dejaron como resultado dos años y medio de crecimiento nulo y un balance negativo para los/as trabajadores/as.¹⁰ El año 2016 fue el de mayor impacto por la contracción del PBI en 2,3%,¹¹ recuperado al año si-

⁹ La reforma fiscal consistió en una reducción de la presión fiscal que genera una disminución de la recaudación impositiva. Por otra parte, en el Pacto Fiscal con las provincias que completa esta reforma, la coparticipación de los impuestos reducen significativamente los fondos que recibe el ANSES, junto con la disminución de los aportes patronales, lo que incide directamente en la política de Seguridad Social, además afectada por la reforma previsional.

¹⁰ En el primer trimestre del año 2015 la desocupación fue de 7,1% y la subocupación de 7,6%, mientras que para el primer trimestre del año 2018 (último dato disponible) los valores son de 9,1% y 9,8%, respectivamente (INDEC, 2018), además se registra un incremento de los asalariados no registrados (2015: 32,7% y 4º trimestre 2017: 34,2%).

¹¹ Si bien los datos de variación estimados del PBI para el primer trimestre el año 2018 son positivos, 1,1% (INDEC, 2018), el pronóstico para los trimestres siguientes es de “una fase recesiva, impulsada por el menor consumo y gasto público, cuyo grado de profundidad depende de múltiples factores pero que ningún componente de la demanda agregada parece poder revertir” (CIFRA, 2018).

guiente, lo que llevó a la caída del empleo, el incremento de la desocupación y la subocupación horaria.

Articuladas con estas políticas económicas tuvieron lugar otras acciones, también de carácter político, que operaron en el sector de la economía social y popular y que constituyeron parte del escenario de conflictividad entre las organizaciones sociales y el gobierno. A lo largo del 2016, el sector de las cooperativas y mutuales estuvo sujeto a diversas acusaciones que circularon en el espacio público mediático¹² vinculadas con el clientelismo, irregularidades económico-administrativas y corrupción. A este proceso de deslegitimación y disciplinamiento de estos modos de organización económico-política en torno al trabajo, se sumó el veto de la Ley 27.344 –sancionada en noviembre del mismo año– que declaraba de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes de la empresa recuperada, Cooperativa de Trabajo BAUEN Limitada. Los argumentos que se esgrimieron para el veto giraron en torno al costo fiscal de una medida que favorece “exclusivamente a un grupo particularizado y sin traducirse en un beneficio para la comunidad en general” (Decreto 1302/2016).

Entre tanto, ese mismo año, en el marco de una serie de reclamos por la ampliación de derechos, organizaciones que nuclean a trabajadores/as del campo de la economía popular¹³ idearon la campaña *#EmergenciaSocialYA+Dignidad+Trabajo* con el objetivo de impulsar un proyecto de ley para declarar la Emergencia Social a nivel nacional.¹⁴ Para ello se construyó un plan de lucha que incluyó la realización de movilizaciones callejeras, ollas populares, trabajo parlamentario y la articulación con otros actores sociales, eclesiales y sindicales (Franco, 2017).

Sostenido desde la defensa de los derechos de las/os trabajadoras/es de la economía popular, los ejes centrales del proyecto eran: la institucionalización de la economía popular, la implementación de un Salario Social Complementario (SSC), un aumento de la AUH, la creación de un millón de puestos de trabajo y de dispositivos institucionales¹⁵ bajo la órbita de la cartera laboral –junto con

¹² En una nota del Diario *La Nación* se afirmaba que las cooperativas y mutuales del kirchnerismo “están contra las cuerdas” y señalaba que el gobierno nacional había denunciado 29 operaciones sospechosas de lavado de dinero, que 3000 agrupaciones se encontraban bajo sumario en trámite y a 228 se le había retirado la licencia para funcionar por presuntas irregularidades. (*La Nación*, 8 de octubre de 2016) “Cooperativas bajo sospecha por lavado”. Recuperado de <https://www.la-nacion.com.ar/1945245-miles-de-cooperativas-y-mutuales-que-queda-bajo-sospecha-por-lavado>

¹³ En particular la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) junto con el Movimiento Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa, con diversas trayectorias en vinculación con el Movimiento Piquetero. La CTEP a nivel nacional se constituye en 2011 con la finalidad de ser una organización de representación gremial de los/as trabajadores/as de la economía popular.

¹⁴ Proyecto de ley 2612/2016 “Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular”.

¹⁵ Entre estos dispositivos se encuentran la creación de un Registro de Organizaciones Sociales

el resto de las políticas que se desarrollan en torno al trabajo y a la seguridad social.¹⁶ Como veremos más adelante –con transformaciones importantes respecto del original– el proyecto se convirtió en la Ley 27.345 bajo la denominación de “Ley de Emergencia Pública” (LEP), sancionada en diciembre del 2016. Su reglamentación se realizó al año siguiente en un contexto de protesta por parte de las organizaciones sociales y luego de una semana de alta conflictividad a nivel nacional y en la que confluyeron distintos actores¹⁷ (Franco y Tomatis, 2017).

2. De la economía social al emprendedurismo

Las disputas conceptuales en torno al término *economía social y popular* adquieren relevancia en este trabajo ya que “las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan” (Danani, 2004, p.11). Nos encontramos frente a nominaciones que ordenan las intervenciones sociales del Estado, con sentidos diversos o travestidos, en un amplio abanico que va desde las prácticas económicas solidarias y colectivas hasta una economía centrada en el emprendedurismo, en un sujeto empresario/a o emprendedor/a que basa sus acciones en la innovación y la competencia.

Desde fines del siglo XX, se genera una ebullición extraordinaria de las formas económicas de economía social o solidaria; es decir, experiencias productivas basadas en el control solidario de la actividad económica por parte de los y las trabajadores/as. En su mayoría, aunque no en su totalidad, estas son resultado de un conjunto de relaciones preexistentes de la denominada economía popular,¹⁸

de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas y de un Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS).

¹⁶ Como hemos señalado en otros trabajos, estipulaba también el cambio en la denominación del Programa Ingreso Social con Trabajo, creado en el año 2009, por el de Programa Solidario de Ingreso Social con Trabajo. La introducción de la noción de “solidaridad”, palabra vaciada de derechos por el modelo neoliberal, era “fundamental para cualquier sistema de protección social para pensar en el compromiso interclase e intergeneración que permitía la garantía de derechos” (Natalucci, 2016).

¹⁷ Los días previos a la publicación del decreto reglamentario –los días 6, 7 y 8 de marzo del 2017– se dieron tres marchas multitudinarias con un fuerte rechazo a las políticas de ajuste del gobierno nacional.

¹⁸ La economía popular se compone de actividades realizadas por los/as trabajadores/as, subordinadas directa o indirectamente a la lógica del capital. Estas actividades, desarrolladas por los sectores populares, tienen como objetivo garantizar, desde el uso de la propia fuerza de trabajo y los recursos disponibles, la satisfacción de necesidades básicas. Las actividades económicas populares requieren su realización de manera ininterrumpida, porque de ellas depende su reproducción. “Mientras la Economía del Capital no puede permitirse detener el movimiento del dinero, la Economía Popular hace lo propio con el movimiento del trabajo. En condiciones de crisis de reproducción y debilitamiento de la cultura de derechos humanos, esto lleva al

con condiciones precarias de trabajo y de vida para los sujetos y las unidades domésticas (Coraggio, 2017). En este sentido, podríamos arriesgar que la economía social es resultado de las tentativas desde la economía popular, en condiciones de informalidad, de lograr alcanzar de manera asociativa la formalidad, el acceso a protecciones.

La perspectiva de la economía social se define desde un conjunto de prácticas económico-sociales basadas en la reproducción de la vida en términos amplios, donde el trabajo es el centro de la organización y producción. Este conjunto de experiencias económicas se caracteriza por el desarrollo de relaciones sociales de producción no capitalistas a su interior, mientras en general las relaciones económicas se dan en el mercado capitalista. Retomando los planteos de Antonio Cruz (2006), podemos identificar tres horizontes para la economía social: 1) en términos económicos-sociales, la búsqueda de alternativas a la generación de trabajo y de consumo en situaciones de desempleo y precarias condiciones de trabajo; 2) en términos territoriales, el desarrollo de patrones alternativos de desarrollo regional y local o microrregionales; 3) en términos éticos-políticos, la búsqueda por la superación de relaciones de trabajo subsumidas a una asimetría con el capital desde una ética igualitaria y autogestionaria al interior de los emprendimientos.

Estas iniciativas económicas se caracterizan por una forma de organización solidaria y colectiva en la que el trabajo, los resultados económicos, la propiedad de los medios de producción, las decisiones y los conocimientos sobre el funcionamiento de la organización son compartidos por quienes participan. Bajo estas características podemos incluir a un grupo heterogéneo de iniciativas que van desde cooperativas de trabajo -con un grado importante de formalización-, empresas recuperadas por sus trabajadores/as, grupos informales de producción o comercialización asociativa -individuales, familiares o colectivos-, ferias, sectores de agricultura familiar y campesina, entre otros. Cada una de estas experiencias cuenta con trayectorias diferentes, así como problemáticas y demandas hacia el Estado diferenciales.

El enfoque de emprendedurismo o *entrepreneurship*, basado en el sujeto “emprendedor” o “empresario creativo”, es una de las bases de la perspectiva neoliberal, que surge de un giro discursivo, epistemológico y en la praxis, que se produce desde inicios del siglo XXI, retomando los aportes teóricos de la escuela neoclásica austríaca. El sujeto “emprendedor” emerge del desdoblamiento del

sobretabajo, como respuesta a la penuria de ingresos y a la precariedad” (Coraggio, 1999, p.88). Asimismo, la economía popular se constituye, históricamente, desde las formas que los sectores populares producen y reproducen su cotidianeidad y su existencia, siendo complementarias a la generación de ingresos económicos las acciones solidarias familiares o comunitarias con el fin de mejorar la calidad de vida. “Con el apoyo de redes primarias y comunitarias de convivencia, las iniciativas y emprendimientos de la economía popular pueden ser individuales, familiares o asociativas” (Sarria Icaza y Tiribia, 2004, p.174).

principio antropológico del *homo economicus*; por una parte, como el “hombre económico” puro –calculador, racional, mecánico– y, por otra, como “un empresario, y un empresario de sí mismo, (...) que es su propio capital, su propio productor, la fuente de [sus propios] ingresos” (Foucault, 2007, en Puello-Socarrás, 2010, p.194). Este sujeto emprendedor sostiene una actitud de individualidad en la innovación o el descubrimiento del negocio económico; aunque pueda aprovechar instancias de cooperación o mutualidad, siempre lo hará bajo el análisis de estas situaciones como potenciales para la ganancia o beneficio propio.

Una aparente novedad que presenta el/la emprendedor/a es su disrupción en la relación dicotómica capital/trabajo, en tanto “no es estrictamente un trabajador porque sus expectativas de ingreso no dependen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo y no se desenvuelven en rigor en este mercado” (Puello-Socarrás, 2010, p.197). También se diferencia del sujeto capitalista porque no necesariamente es propietario de medios de producción; es un empresario sin empresa. La acción emprendedora es “un acto mental”, la capacidad de detectar las oportunidades para innovar y propiciar nuevas combinaciones de capital y trabajo que dan dinámica al sistema capitalista y son la fuente de sus ingresos y de un “nuevo estado futuro”. En este sentido, la acción emprendedora depende de competencias en tanto cualidades instructivas, técnico-profesionales, así como de capacidades actitudinales y regulación emocional.

Desde esta perspectiva, todos los sujetos pueden ser incluidos en este universo emprendedor, desde quienes en función de amplias capacidades organizan negocios en nichos de mercado aún no explotados, lo/as denominado/as “emprendedores dinámicos” o “de alto impacto”, hasta quienes emprenden una actividad que surge de la urgencia de la vulnerabilidad económica (Quattrini, Scorza, Di Giovambattista y Bettiol, 2017).

El concepto del “empresario o emprendedor de sí mismo”, en términos políticos, tiene una amplia potencia para el neoliberalismo y se construye desde la relación de uno consigo mismo, del autogobierno, de “gubernamentalidad”.¹⁹ El individuo es responsable de su existencia y de su futuro, “ideológicamente internaliza al Estado y con ello el riesgo potencial de la precarización” (Bonal, 2006, cita en Puello-Socarrás, 2010, p.201).

¹⁹ Murillo entenderá que el término “pone el acento en el gobierno de sí mismo a través de ideales, aspiraciones, deseos, que aun cuando hayan sido plasmados desde dispositivos estatales y privados, se hacen carne en la subjetividad y operan desde el ideal del yo” (2006, p.13). El concepto proviene de elaboraciones de Foucault a partir del estudio del neoliberalismo. “El término «gubernamentalidad» fue introducido, precisamente, para significar las múltiples formas de esa actividad mediante la cual los hombres, que pueden pertenecer o no a un «gobierno», pretenden conducir la conducta de otros hombres, o sea, gobernarlos. Es bien cierto que el gobierno, lejos de recurrir tan solo a la disciplina para alcanzar al individuo en lo más íntimo, apunta últimamente a conseguir un autogobierno del propio individuo, producir cierto tipo de relación consigo mismo” (Laval y Dardot, 2013, p.16).

3. Las políticas de economía social y popular

En el gobierno de la alianza Cambiemos las intervenciones sociales del Estado en relación a la economía social y popular²⁰ se han centrado principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).²¹ Identificamos tres líneas de trabajo para el sector:

– Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear” (Res MDS N°457/2016)²². Con vigencia desde el año 2016, el plan resulta una redefinición de Plan Nacional De Desarrollo Local y Economía Social Manos A La Obra creado en el año 2004. Retoma las herramientas programáticas previas e incorpora variaciones en la forma discursiva y en los sentidos que se construyen sobre el problema los sujetos, así como en la operatoria de la política.

– Programa “Proyectos Productivos Comunitarios” (Resolución Conjunta MDS- MTEySS-MH N°1). Creado en el año 2017 como materialización de los lineamientos que dan cumplimiento a la Ley de Emergencia Pública 27. 345 y al Decreto 159/2017.

– Programa “Hacemos Futuro” (Res. MDS 96/2018). Esta política es muy reciente y viene a reemplazar el ya modificado Programa de ingreso social con trabajo, en el año 2016 (Res. MDS 592/2016). El programa se centra en la terminalidad educativa y cursos de formación para la inserción laboral, mientras en sus inicios los lineamientos integraban varias acciones en torno a actividades económicas a partir del trabajo en iniciativas cooperativas.

Las líneas de acción del MDS son expresión de diferentes procesos y posicionamientos ético-políticos respecto de la economía social y popular. Por una parte, el Plan Nacional Creer y Crear y el Programa Hacemos Futuro son manifestación de cómo la alianza Cambiemos ha procesado a su interior las políticas de economía social, donde tienen un peso significativo la trayectoria de

²⁰ Sin desconocer las distinciones conceptuales entre economía social y popular, trabajada en el apartado anterior, utilizaremos en términos amplios la noción de intervenciones sociales del Estado dirigidas a economía social y popular.

²¹ Si bien en el MTEySS en términos oficiales se da continuidad al Programa de Trabajo Autogestionado, de un análisis del Presupuesto de la Administración Pública Nacional para el año 2018 (Ley 27431) se desprende la ausencia de recursos para el desarrollo de este programa. Lo mismo sucede con los recursos que desde el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) se disponían para el apoyo del sector cooperativo. Para este último, en términos nominales el presupuesto disminuyó significativamente para los años 2017 y 2018, lo que se acentúa si lo consideramos en términos reales. En 2017 el presupuesto disminuyó un 16% respecto del año anterior sumado a una inflación estimada en el 27% (IPC-9 Provincias) y para el año 2018 el incremento fue solo de un 9% en términos corrientes.

²² Esta política lleva un nombre muy parecido al *think tank* que dio origen al PRO, “Creer y crecer” (Vommaro, 2017).

las intervenciones en el gobierno anterior. Mientras que el Programa Proyectos Productivos Comunitarios se asienta en una complejidad mayor que da cuenta de los modos que el Estado ha desarrollado para operar en la tensión que generan las organizaciones sociales impulsoras de la LEP y las que actualmente forman parte del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC).

Para adentrarnos en el análisis de las políticas, nos proponemos un análisis que incluye dos entradas. Una, referida a las dimensión político-ideológica y que enfoca la disputa de sentidos que se ponen en juego en el proceso de construcción/implementación de la política; entendiendo que las mismas constituyen un proceso sociopolítico, económico y cultural (Danani, 2017). Otra entrada se refiere a los contenidos y mecanismos a través de los que la política pretende abordar el problema que le da origen, incluyendo aquí objetivos, actores o dependencias involucradas en su implementación y la operatoria de gestión que remite a los términos en los que aparece en el diseño de la política, la puesta en acto de esta.

Antes de avanzar en el análisis de las políticas, consideramos importante señalar que, si bien las normativas y resoluciones que regulan todos estos programas están contenidas en el Boletín Oficial de la Nación, la mayoría de esa información no está disponible en las páginas institucionales de los Ministerios. La falta de información pública y su reemplazo por “mensajes simplificados, con mucha imagen y conceptos simples y concretos”²³ y espacios de comunicación interpersonales y directos para quienes quieran acceder a ella, configuran algunos aspectos del modo de comunicación de la gestión de la alianza Cambiemos. Una forma de comunicación que presenta al Estado como un proveedor de propuestas, sin una clara respuesta material a las necesidades de un/a ciudadano/a y que parte del supuesto de que cada sujeto, por propia voluntad, accede a la información de manera individual, eludiendo el acceso a la información pública como un derecho colectivo.

4. Los problemas ¿del mercado o del sujeto?

La construcción o definición del problema que da origen y justifica un tipo específico de intervención social del Estado responde a la manera en que se comprende a la sociedad y a la cuestión social. Para el período en análisis es posible reconocer un giro en cómo se entiende esta cuestión, donde recobra centralidad

²³ En estos términos expresó el Jefe de Gabinete los lineamientos de la “comunicación digital” del gobierno. (23 de septiembre de 2016). Todo Noticias. Recuperado de https://tn.com.ar/politica/marcos-pena-conto-cuales-son-los-cinco-lineamientos-de-la-comunicacion-del-gobierno_740226

la situación de vulnerabilidad social de los individuos, desarticulada de cualquier condición estructural económica que la provoque o profundice; es decir, es una condición que encuentra sus causas en carencias individuales.

En el ciclo de gobierno anterior se entendía fundamental reconocer los problemas del mercado de trabajo y los límites de las políticas del Estado para integrar a los sectores marginados. De ello se desprendía, la necesidad de una intervención estatal proactiva en aquellos circuitos donde el mercado de trabajo –desde la nueva morfología que adquiere con el inicio del RSA por valorización financiera en la década de 1970– no tiene capacidad de absorber la mano de obra desocupada. La economía social era la estrategia socioeconómica para la búsqueda de alternativas a la generación de trabajo y, en términos territoriales, para el desarrollo local, en conjunto con intervenciones estatales en materia económica y política que se entretujieron a fines de intentar cumplir el objetivo de inclusión vía el trabajo.

En el gobierno de la alianza Cambiemos, una lectura apresurada de los lineamientos generales de las políticas nos llevaría a interpretar que se continúa con las mismas intervenciones, porque gran parte de los programas han tenido continuidad; pero el giro del enfoque que se imprime a estos transforma las herramientas que en el gobierno anterior articulaban la política social con la política económica, también modificada de manera sustancial.

En el neoliberalismo, y en cada RSA, la forma que adquiere el Estado se expresa en una particular articulación entre políticas económicas y políticas sociales, con contradicciones y compatibilidades que constituyen un modelo de organización de la vida social, de resolución de la cuestión social. “El sentido, objetivos y orientaciones no están inscriptos en su ‘naturaleza’ [de las políticas públicas], sino en el modelo social, en sentido amplio, que constituyen” (Lindenboim y Danani, 2002, p.5). De allí que la comprensión de las intervenciones sociales del Estado requiere de una mirada que recupere también los lineamientos de la política económica.

Para el período en análisis, el Ministerio de Hacienda marca como horizonte el crecimiento económico desde la propia dinámica del mercado, bajo el objetivo de la estabilidad macroeconómica. Así se garantiza la base para un buen funcionamiento de los mercados –entre ellos, el mercado de trabajo– y, por lo tanto, para que los agentes económicos puedan desempeñarse en él con éxito.

En línea con esta perspectiva, se entiende que los problemas de desempleo están vinculados a desajustes o incongruencias entre la oferta de trabajo y su demanda, del propio mercado. Por una parte, el individuo elige, desde una supuesta condición de libertad, en una amplia gama de opciones que incluye la de no trabajar –premisa denominada “la soberanía del/la trabajador/a”. Por otra parte, bajo el supuesto de la competencia, se definirán los atributos individuales

de trabajadores/as y las condiciones de calidad para la inserción laboral. De esto se desprende que quienes no cuenten con las aptitudes de empleabilidad requeridas por el mercado de trabajo no pueden ser parte de este, no están adaptado/as a los requerimientos de la demanda (Monza, 1981). En conclusión, este será el problema: la falta de atributos individuales de los/as trabajadores/as para insertarse en el mercado.

A partir de esto, como primera medida del MDS de la alianza Cambiemos, se crea el Plan Nacional de Economía Social Creer y Crear en abril de 2016, en reemplazo del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, con redefiniciones que expresan el cambio en el eje del problema para asentarlos en una cuestión individual: la vulnerabilidad social.

A partir del año 2016, si bien se mantiene el concepto de economía social, se quita de la denominación del plan la perspectiva del “desarrollo local”, lo que permitiría transitar la articulación entre economía y política.²⁴ Esto tiene consecuencias en el corrimiento del eje de la población destinataria de las políticas en un desplazamiento que va de las unidades económicas –revalorizando el ámbito de la producción y, por consiguiente, del trabajo autogestionado– a su reducción a personas en situación de vulnerabilidad social. Esta transformación se expresa claramente en el objetivo del Programa Talleres Familiares y Comunitarios (Res MDS 627/2017) que integra el Plan Creer y Crear y que consiste en “brindar atención inmediata a casos de vulnerabilidad social de extrema urgencia, permitiéndoles generar una fuente de ingresos, y disminuyendo así los factores de riesgo y de marginación, exclusión y de aislamiento social”.

El núcleo del enfoque que orienta a estas políticas es el “riesgo social” que provoca la pobreza; riesgo asociado a los grupos vulnerables. Desde esta óptica, son vulnerables aquellas personas que tienen amenazada su subsistencia y la pobreza deviene de una voluntad individual de caer en esa situación. De allí surge que, su superación requiera de un esfuerzo también voluntario e individual, de una “gubernamentalidad” de los sujetos sobre sí (Murillo, 2006). El problema deja de ser estructural, propio de una sociedad capitalista y resultado de la dinámica que asume “la forma mercancía de la fuerza de trabajo, porque se entiende que ella organiza la vida colectiva e individual, en su sentido más amplio” (Da-

²⁴ El plan previo proponía herramientas de promoción y generación de trabajo desde unidades económicas (cooperativas de trabajo, emprendimientos socioproductivos, precooperativos, mutualistas, etcétera), centrando las acciones programáticas en el desarrollo productivo, desde la integración a entramados productivos locales y regionales. Esta política se complementaba con una red de políticas públicas que involucraban a diferentes Ministerios como MTEySS, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Agricultura, Ganadería y Pesca y otras dependencias. Podemos mencionar el Programa de Trabajo Autogestionado del MTEySS, líneas de apoyo a cooperativas del INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), Programa de Fortalecimiento Comunitario del Hábitat (Planificación), Programa Social Agropecuario (MAGyP), entre otros.

nani, 2017, p.30), para tratarse de una situación individual a superar, donde el Estado genera estrategias desde la política social. “La lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma” (Boltvinik, 2005; cita en Danani, 2017, p.33).

Tanto en el Plan Creer y Crear como en los otros programas, no se hace referencia al problema como producto de cuestiones estructurales que dan origen a las acciones de economía social como así tampoco la articulación entre diversas políticas tendientes a generar estos mecanismos de inclusión. La “inclusión” lograda mediante los emprendimientos productivos garantizaría *per se* la inclusión en el resto de las dimensiones de la vida social de los/as emprendedoras/es.

5. De trabajadores/as a emprendedores/as

Estos cambios en la orientación de la intervención estatal sobre el campo de la economía social implican un doble desplazamiento. Por una parte, en el modo de concebir al sujeto y las actitudes y acciones que de él/ella se espera en tanto destinatario/a de la política; y, por otra, en un giro de la perspectiva de economía social, desde una basada en una forma de organización solidaria y colectiva sostenida en el trabajo a un enfoque del *entrepreneurship*, centrado en el sujeto emprendedor/a o empresario/a.

Aquí requiere especial atención el Programa “Proyectos Productivos Comunitarios” en función de su vinculación con la LEP. Ya en la reglamentación de la ley (Decreto 159/2017) se visualiza una (re)definición del objetivo de esta sobre la economía popular, pasando de un reconocimiento de las/os trabajadoras/es como sujetos de derechos presente en la ley hacia uno que las/os construye como sujetos vulnerables. Aludir a la existencia de soportes institucionales de protección del trabajo supone reconocerlo “como una entidad de producción colectiva, acto colectivo que trasciende la particularidad de las tareas llevadas a cabo por individuos concretos” (Castel, 1996, p.675). Romper la perspectiva con eje en los derechos representa, en cambio, la base de una política enmarcada en la programática gubernamental de “pobreza cero”²⁵ que renueva la escisión conceptual entre seguridad y asistencia social. (Franco y Tomatis, 2018).

En sintonía con esta concepción, en la normativa del programa se evidencia un esfuerzo por detallar con mucha precisión las condiciones que debe cumplir la población destinataria, combinando una serie de atributos que no dejan

²⁵ El concepto de “pobreza cero” propuesto por la alianza Cambiemos como eslogan de campaña se define desde la necesidad o carencia y las políticas que respondan a este objetivo se enfocarán en “el núcleo más duro de la pobreza” (Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Protección Social, alianza Cambiemos, 2015).

de llamar la atención: el requisito de admisibilidad es exclusivo para personas en “situación de alta vulnerabilidad social”, que se define en tanto “carencia de renta” y “en un estado de dificultad personal o social”, siendo esta determinante de la condición y un obstáculo para su integración laboral o social (Res. Conjunta N°1/2017 MDS-MTEySS-MH).

Para resolver esta condición individual y social, el programa en su objetivo presenta como herramienta a las “unidades productivas” o proyectos socioproductivos que contemplen la asociatividad, lo que sugiere cierta posibilidad de aportar al desarrollo de un sujeto colectivo. Sin embargo, ello entra en tensión con las acciones del programa, orientadas a la atención de cada situación personal. De ese modo se tensiona un enfoque de la economía como un sistema complejo de entramado económico, social, político y cultural, para suscribir a la programática neoliberal impulsada por el gobierno que pone el acento en individuos “libres” y “competitivos/as” —emprendedores/as—, con capacidad de disputar su inclusión en la dinámica de la lógica mercantil. En esta última concepción, los sistemas de asociación son un soporte vacío para la activación de individuos. Ello se refuerza, además, cuando las unidades productivas se delimitan en la normativa, como proyectos a partir de criterios principalmente económicos —de productividad e innovación— donde “su impacto se reconoce por la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de los resultados previstos” (Res. SES-MDS N°594/2017). En los programas de la gestión anterior, los criterios de viabilidad eran más amplios, considerando las dimensiones socioeconómicas, organizacionales y jurídico-contables. Es claro que, si las experiencias de economía social no son económicamente viables, en un medio de competencia capitalista, dejarán de existir. Más este no es el único foco por atender en este tipo de emprendimientos; es muy importante “comprender la dinámica específica de las organizaciones autogestionadas en sus relaciones micropolíticas, es decir, internamente a ellos, para construir un modelo de sociedad coherente a los valores de la economía solidaria” (Cruz, 2011, p.19).

Vemos así que las nominaciones sobre la población destinataria que aparece en las distintas políticas combinan condiciones socioeconómicas con atributos, actitudes y valores a desarrollar por parte de los sujetos en un doble perfil: emprendedores/as y vulnerables. El acento puesto en los sujetos en “situación de alta vulnerabilidad” no solo tensiona la noción de sujetos colectivos, sino que re-instala el discurso minimista de las necesidades²⁶ sugerido por los organismos in-

²⁶ “El lenguaje y las categorías de los científicos sociales y de los organismos internacionales de crédito han adquirido una semántica que podríamos llamar minimista, esto es ‘el límite inferior o extremo a que se puede reducir algo’. Entendiendo que este estilo de nombrar y categorizar políticas constituye un sistema discursivo que no solo reproduce la desigualdad, sino que la polariza y estratifica aún más.” (1) Álvarez Leguizamón, S. (2005) Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. Buenos Aires: CLACSO.

ternacionales de crédito en los años '90 (Álvarez Leguizamón, 2005) y modifica el eje de la intervención social del Estado: el objeto de la política es la situación de vulnerabilidad –que se expresa como transitoria– y no la situación de desempleo.

Desde estas perspectivas, se comprende también los cambios en el rol del Estado para este tipo de política que reduce su responsabilidad a la de capacitador, vinculado a la perspectiva del emprendedurismo dentro del cual se argumenta que con capacitación y formación se lograrán sujetos competentes para consolidar emprendimientos que puedan competir libremente en el mercado y satisfacer -vía mercado- sus necesidades. Esta línea se inscribe en el denominado proceso de activación de políticas, impulsado por los organismos internacionales, donde adquiere relevancia el sujeto como hacedor de su propia inserción en el mercado de trabajo a través del empoderamiento y la empleabilidad.

Esto se resume en que las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas. Se fomenta la personalización reclamando cada vez más una mayor participación de la persona afectada. (Brown, 2012; cita en Becerra, 2017, p.163)

En esta perspectiva es posible encuadrar la reformulación del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)²⁷ en acciones de terminalidad educativa y capacitación laboral y de cuidado²⁸ a través un programa de transferencia condicionada de ingreso. Poniendo como argumento el fracaso del programa en la gestión anterior para la inclusión social de las personas que integran las cooperativas, desde la sola mención de “un diagnóstico” que la normativa no pone en común, se justifica el cambio en lo/as destinatario/as de las políticas, de las cooperativas de trabajo y sus trabajadores/as asociado/as a “personas físicas” en estado de vulnerabilidad social. Se afirma en las resoluciones que el cooperativismo no es una forma legal y organizativa de trabajadores/as con potencial, ya que las cooperativas –en el marco del PRIST– no han logrado consolidarse e insertarse en el mercado.

²⁷ El PRIST en el periodo kirchnerista, como componente del Plan Manos a la Obra, estaba destinado a crear sujetos colectivos, “organizaciones sociales de trabajadores”, y la prestación que recibían consistía en una transferencia de fondos entendida como retribución por el trabajo realizado en cooperativas, orientado por los valores de “inclusión social”, “trabajo organizado” e “igualdad de oportunidades”.

²⁸ En una nota publicada en la web del MDS, Stanley señalaba: “hicimos una actualización de datos y notamos que el 60 por ciento de los beneficiarios no había terminado el secundario, por lo que nos pareció fundamental ayudarlos, acompañarlos para que puedan finalizar sus estudios”. Ministerio de Desarrollo Social (16 de febrero de 2018). Carolina Stanley: “La educación y el trabajo son los dos pilares básicos para salir de la pobreza”. Recuperado de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/hacemosfuturo>.

Una indagación de la oferta formativa evidencia que se centra principalmente en el desarrollo de competencias técnicas, en oficios. Los contenidos están orientados por el enfoque del *entrepreneurship*, incluyendo habilidades de liderazgo, socioemocionales, emprendedurismo y capacidades blandas;²⁹ entre tanto, desaparece de estas capacitaciones la formación en cooperativismo y economía social que era parte del programa anterior. El Programa “Hacemos Futuro” entiende que esta capacitación y la educación formal constituyen las herramientas para lograr una “progresiva autonomía económica” y salida de las condiciones de riesgo o vulnerabilidad. También el Plan Creer y Crear (Res. MDS 594/2017) propone “desarrollar competencias técnicas y transversales que contribuyan al desarrollo humano” y se considera como criterio para la evaluación de los proyectos, la presentación de diagnósticos que presenten datos sobre la situación educativa de la población destinataria y que incorporen líneas tendientes a la terminalidad educativa, claves para el desarrollo humano.

Con estas capacidades, la población destinataria podría constituirse en población empleable según las demandas del mercado de trabajo. Este argumento, sin embargo, presenta al menos dos problemas: el primero consiste en definir al sujeto como responsable de su dificultad de inserción laboral en función de su poca calificación o perfil para lo que el mercado demanda; y el segundo, en sostener que alcanzando ese nivel de empleabilidad deseado ese sujeto efectivamente tendrá posibilidades de inserción en el mercado.

Pérez (2005) señala que uno de los enfoques que organizan las intervenciones estatales en relación al desempleo y que se articulan con los lineamientos propuestos por la OIT remite a entender que la tarea de reintegrar al mercado de trabajo requiere alguna inversión, ya que estas personas deberán competir con otras que poseen mayores activos. De aquí la articulación entre los modos de construir el problema y, a partir de ello, el rol del Estado en la incorporación de toda la mano de obra disponible o “sobrante”: generar “emprendedores-empleables”.

6. Un cambio en el mapa de actores

La puesta en marcha de las políticas de economía social se vio acompañada de modificaciones en las estructuras ministeriales, así como una importante diversificación y ampliación de los entes ejecutores de las mismas incluyendo la participación de Organizaciones no gubernamentales (ONGs)³⁰ y ciertas orga-

²⁹ Las capacidades o competencias “blandas” refieren a cuestiones actitudinales: comportamiento personal, desempeño social, liderazgo y manejo emocional.

³⁰ Las nominaciones utilizadas en reglamentos y resoluciones consultadas oscilan entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y ONGs según el caso. Se utilizará genéricamente ONGs ya que es la nominación que prevalece en las fuentes consultadas.

nizaciones sociales del campo de la economía social. Gamallo señala que una de las modificaciones sustanciales de las políticas del MDS remite a un “cambio en el mapa de actores, en particular con el ingreso de las organizaciones populares y de las OSC” (2007, p.36).

A modo de ejemplo, en el Plan Manos a la Obra, la transferencia de fondos era realizada directamente a las cooperativas de trabajo, a sus integrantes o Gobiernos Provinciales, Municipales y Asociaciones Mutuales, según el tipo de bien que se transfiriera. (Res. MDS N°3182/2009).

A partir de mayo del 2016, se establece que “resulta conveniente ampliar el espectro de Entes Ejecutores, que podrán participar del Programa, incluyendo a organismos gubernamentales y no gubernamentales”, pudiendo ser éstos últimos, como lo venían siendo, entidades del sector de la economía social, así como también “Fundaciones y Asociaciones civiles sin fines de lucro, OSC, Organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y Redes de patrimonio Comunitarios” (Res. MDS N°592/2016). Son estos entes quienes reciben el subsidio para el desarrollo de actividades de capacitación. Con una operatoria similar el Plan Creer y Crear incorpora la figura de Organizaciones Administradoras y Organizaciones Ejecutoras que incluye a los mismos actores junto a gobiernos provinciales y municipales asignándoles los recursos y las tareas de administración y la ejecución de los programas (Res. SES-MDS 220/2017 y 594/2017).

Gamallo (2017) identifica para el PRIST en el periodo 2009-2015, la incorporación de 95 municipios como entes ejecutores mientras que en el periodo 2016-2017 este número se reduce a 6 municipios. En sentido opuesto para el primer periodo no se registra ninguna OSC como ejecutora del Programa y en el período Cambiemos aparecen 54 organizaciones en la ejecución de este.

Este crecimiento en la participación de ONGs que se incorporan en una cantidad llamativa, “puede relacionarse con la trayectoria de los funcionarios del ministerio con participación y una estrecha relación con algunas de ellas” (Hopp, 2017, p.33)³¹ y suponen una redistribución de poder y de recursos que antes principalmente se concentraban en distintas órbitas del Estado y de las propias cooperativas.

En relación a las funciones que se adjudican a estas organizaciones, aparecen en algunos casos igualadas a funciones y responsabilidades de los organismos estatales subnacionales para la implementación de la política. Por ejemplo, en el

³¹ A modo ilustrativo Vommaro (2017) señala que la propia ministra Carolina Stanley, proviene de la Fundación Grupo Sophia, una creación del Jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta, para generar planes de Estado que luego se incorporaría completamente al proyecto macrista. También es el caso de Matías Kelly, Secretario de Economía Social, fundador de la Asociación Civil Sumatoria, una “plataforma de *crowdfunding* que conecta microemprendedores que necesitan capital para desarrollar su emprendimiento con personas que quieren brindar esta oportunidad mediante un pequeño aporte reembolsable”.

Programa Creer y Crear se convoca a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil de la economía social, en las mismas condiciones, para la presentación de proyectos integrales y estratégicos de economía social (Res 594/2017). De esta manera son un conjunto de OSC quienes asumen la formulación de sus proyectos, su implementación y la articulación con los/as destinatarios/as finales de la política, produciéndose así un corrimiento del Estado en la gestión de aquella.

La incorporación de las ONGs en la gestión de las políticas fue instalada en la década de los ‘90 por sugerencia de los organismos internacionales de crédito bajo el argumento de la transparencia y democratización en la gestión pública y la proximidad a las realidades de los sectores de pobreza. Florecieron en este contexto, además, una diversidad de colectivos para los que el territorio se convirtió en un espacio de organización y de resolución colectiva de las necesidades básicas. Así, si para unas el territorio se presentaba como el espacio de superación de la pobreza y la política llegaba para apaciguarla; para otras, era el escenario de generación de procesos organización y resistencia al modelo neoliberal. En el período kirchnerista se desarrolló un proceso que Vommaro (2003) denomina de “políticas de promoción de la organización popular” que reinstala al territorio como espacio de disputa por el conjunto de políticas sociales que “llegaban” al territorio y eran gestionadas colectivamente –en la mayoría de los casos– a través de las Mesas de Gestión Local,³² de la mano de un gobierno que había sumado a algunas organizaciones en la gestión del Estado. En ambos períodos, el territorio adquiere una centralidad en la construcción de la política, aunque claramente con sentidos diferentes.

Para el período de Cambiemos, la proliferación de nuevas ONGs que no se caracterizan por inserciones territoriales previas y su inclusión en la ejecución de los programas, produce un corrimiento en el sentido que asume el territorio entendido ya no como espacio de construcción de la política –en términos culturales y materiales– sino como lugar despolitizado. Desde el discurso de la “democratización” de los espacios de discusión de la política, se impulsa una perspectiva que propone concebir a estas ONGs en un sentido moral que oculta la dimensión política de estos actores al construirlos como orientados al “bien común”, “transparentes”, con capacidad de un trabajo “desinteresado” y “voluntario” y ajenos al mundo de “la política”.

En el mismo sentido se construye la idea de Estado mediador entre las ONGs –concebidas como tercer sector–, el mercado y el gobierno.

³² Las Mesas de Gestión Local, que generalmente funcionaban en los Centros de Integración Comunitaria, eran conformadas por vecino/as, organizaciones sociales de base, ONG, equipos técnicos y/o funcionario/as de diversos Ministerios del gobierno nacional en miras a la construcción e implementación local del conjunto de políticas nacionales. La perspectiva de la integralidad se proponía como un eje transversal a la implementación de políticas en los territorios.

[El Estado como] facilitador de esa realización individual en diferentes áreas de la vida, donde las personas intentan encauzar sus proyectos. Debe ser capaz de comunicarnos, de hacer que las redes circulen con libertad (...) el lenguaje emprendedor permite atraer a los grupos sociales menos politizados y confiar en recién llegados a la política los resortes de su vida interna. (Vommaro, 2017, p.15-16)

Ya no son primordialmente los organismos estatales quienes coordinan la gestión de la política, sino que la misma aparece “tercerizada” a un conjunto diverso y amplio de organizaciones intermedias que se proponen en términos de “ejecutores” desde un lugar técnico construido “por fuera” de la política. Se produce con ello, un cambio en las correlaciones de fuerza con el afán de disminuir el poder de las organizaciones de base territorial en la interlocución con los entes gubernamentales.

En otra línea, en el marco de la disputa impulsada por las organizaciones del campo de la economía popular, también se evidencia una formalización de la incorporación de estas organizaciones como interlocutores frente al Estado.

Como caso paradigmático aparece el espacio del CEPSSC³³ creado por la Ley de Emergencia Pública. El Consejo se propone como “un ámbito institucional permanente que deberá determinar periódicamente los lineamientos para el cumplimiento de los objetivos de dicha norma” (Decreto 159/2017), es decir los aspectos técnicos de la ley.

El Consejo es un espacio multiactoral en el que no están incorporadas las ONGs que emergen como entes ejecutores en la mayoría de las políticas estudiadas, sino que lo componen tres representantes de los Ministerios involucrados y tres representantes de las organizaciones de la economía popular. Su funcionamiento dentro del MDS y no del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), evidencia la apuesta del gobierno por reconvertir la política y marca una tensión respecto de la institucionalización de la economía popular desde una concepción del trabajo como derecho.

El Programa “Proyectos productivos comunitarios”, que se desprende de la LEP, se diferencia del resto de las políticas objeto de análisis ya que no prevé la participación de intermediarios entre el ente de aplicación estatal y el/la destinatario/a directo/a de la política; y la existencia del CEPSSC lo constituye como un programa en disputa entre el Estado y las organizaciones sociales.

Queda pendiente para otra indagación, profundizar la lectura que las propias organizaciones de la economía social y popular que participan del Consejo

³³ Al Consejo le corresponden funciones vinculadas a: inscripción; admisión de destinatario/as; creación de criterios de elegibilidad; elaboración de mecanismos para formalización y promoción de las unidades económicas, entre otras (Art. 3°, Decreto 159/2017).

hacen sobre este espacio en tanto su posibilidad de incidencia en las definiciones centrales sobre la orientación de las políticas, los sentidos que adquiere y los recursos que para ella se disponen.

7. Hacia un cierre

Como afirmamos al inicio del capítulo, los modos de intervención del Estado sobre ciertas cuestiones públicas expresan las orientaciones generales que, por un lado, asume un régimen social de acumulación –y con ello, la forma que asume el Estado dentro de ese régimen, incluyendo los modos en que construye una relación con distintos actores, entre ellos las organizaciones sociales. Y, por otro lado, los particulares sentidos sobre el trabajo, las necesidades sociales y la relación público-privado. Ante ello, el análisis de las políticas de economía social y popular nos permitió identificar ciertos rasgos significativos que dan cuenta de los supuestos políticos, ideológicos y culturales que se proponen desde el actual modelo de gobierno.

En este marco de discusiones, incorporar algunas referencias al periodo inmediatamente anterior en términos comparativos, nos permitió reconstruir tomas de posición del Estado –en su conflictiva relación con otros actores– e indagar sobre disputas y negociaciones sobre el campo de la economía social y popular y sus articulaciones (o no) con el campo de la macroeconomía y la protección social.

Las formas que asume el Estado en cada régimen de acumulación suponen distintas articulaciones de las políticas públicas.

[en el neoliberalismo] no hay “desarticulación” entre políticas económicas y sociales, sino una relación contradictoria que no es “entre ellas” ni deviene de ellas mismas en términos de exterioridad, sino que es intrínseca y se plantea en el interior del modelo social del que hacen parte. (Lindenboim y Danani, 2002, p.1).

Problematizar esta articulación entre las esferas de lo económico y lo político, es fundamental para nuestro análisis ya que nos permite discutir la orientación general de las intervenciones sociales del Estado en un momento en el cual estas se entienden separadas y en la que el mercado asume un rol central como ordenador y asignador de la economía.

Hemos sostenido que las políticas sociales “hacen sociedad”, según sean las concepciones que las orientan, y que estas perspectivas y los modos de intervención social constituyen un campo de disputa entre actores con distintos poderes. En el gobierno de la alianza Cambiemos, reconocimos un proceso de cambio

respecto de las principales políticas de economía social y popular ejecutadas en el período kirchnerista. Las mismas dejan de estar centradas en un enfoque que entiende al trabajo como derecho y que legitima a la organización colectiva en la producción para aproximarse a la perspectiva del emprendedurismo, asentada en una programática ético-política neoliberal. Dichas transformaciones se observan en distintos sentidos que presentamos en el análisis que antecedió.

Entre tanto, en un contexto de creciente conflictividad con las organizaciones de la economía social y popular y en el que las variables macroeconómicas avizoran la profundización de una redistribución del ingreso regresiva, ajuste fiscal y disciplinamiento, las transformaciones de las que hemos dado cuenta, pueden leerse con el objetivo de cambiar las correlaciones de fuerza y, con ello, disminuir el poder político de las organizaciones de base territorial en la interlocución con la sociedad y con el Estado.

La disputa no está cerrada y la dirección que asuman estos procesos no está predefinida, pero marcan nuevos desafíos para las organizaciones y la sociedad en general respecto de la lucha por institucionalizar más derechos y otros sentidos en torno a la economía social y popular.

Referencias bibliográficas

- Alianza Cambiemos (2015). Documento de plataforma de campaña presidencial Eje Emprendedores. Recuperado de www.cuancumple.com.ar
- Basualdo, E. (2002). La crisis actual en Argentina: entre la dolarización, la devaluación y la redistribución del ingreso. *Revista Chiapas*, N°13, 7-41.
- Becerra, N. (2016). *Continuidades y rupturas en políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- Becerra, N. y Tomatis, K. (2015). Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013). Preguntas frente al entramado de las políticas económicas, sociales y laborales. Trabajo presentado en *VIII Jornadas de Economía Crítica*, Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Castel, R. (1996). Trabajo y utilidad para el mundo. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, N°6, 671-678.
- Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA) (2018). Informe de Coyuntura N°27. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=125>
- Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.
- Cruz, A. (2006). *A diferença da igualdade. A dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tesis doctoral. Universidade Estadual de Campinas.
- Cruz, A. (2011). La acumulación solidaria. Los retos de la economía asociativa bajo la mundialización del capital. *Revista Estudios Cooperativos*. Vol. 16, N°1, 12-37.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. En Danani, C. (comp.) *Política social y economía social*.

Debates Fundamentales. Buenos Aires: Altamira.

- Danani, C. (2017). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M (orgs.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Franco, M. J. (2017). La emergencia de la CTEP en Córdoba. Transformaciones en la movilización social. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, N°17, 172-187.
- Franco, M. J. y Tomatis, K. (2018). Entre el trabajo y la pobreza. Disputas en torno a la Ley de Emergencia Social. *Cuadernos de Coyuntura*, N°2. En prensa.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la post-convertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, N°6, Dossier, 19-41.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INDEC (2018). Informes técnicos Vol.2 N°4 e Informes técnicos Vol. 2 N°114.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Ley 27.345 Emergencia Pública, Boletín Oficial de la República Argentina, N°33.582. Recuperado de www.servicios.infoleg.gob.ar
- Lindenboim, J. y Danani, C. (2002). La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales. Trabajo presentado en *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*, AAPS/Universidad Nacional de Quilmes.
- Monza, A. (1981). Una discusión comparada con distintos enfoques teóricos sobre la determinación del empleo y el salario, Santiago de Chile: Curso Regional sobre empleo, población y necesidades esenciales.
- Murillo, S. (coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011). Políticas públicas de empleo III 2002/2010. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, N°7. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Organización Internacional del Trabajo (2015). *Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal*. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. Recuperado de www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang-es/index.htm
- PEN. Decreto 159 (9 de marzo de 2017). Reglamentación Ley 27.345 Emergencia Pública, Boletín Oficial de la República Argentina N°33.582. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar>
- PEN. Decreto 1302/2016. Veto Ley 27.344. Expropiación BAUEN. www.servicios.infoleg.gob.ar
- Presidencia de la Nación (18 de noviembre de 2016). Comunicado oficial sobre el Proyecto de Ley de Emergencia Social y Alimentaria (en línea). Recuperado de www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37895-proyecto-de-ley-de-emergencia-social-y-alimentaria
- Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2018. Mensaje de remisión. Recuperado de www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/mensaje/mensaje2018.pdf
- Proyecto de Ley 2.612/2016. Emergencia Social y de las Organizaciones de la Economía Popular.

- Puello-Socarrás, J. (2010). Del *homo economicus* al *homo redemptoris*: Emprendimiento y Nuevo Neoliberalismo. *Otra Economía* (on line), Volumen IV, N°6, 181-206.
- Quattrini, D.; Scorza, F.; Di Giovambattista, M. y Bettioli, C. (2017). El emprendedor en el sur global: ¿un nuevo empresario? Aproximaciones teóricas-metodológicas para su definición. En Gandía, C. et. al. (comp.) *Metodologías de la investigación: estrategias de indagación I*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Sarria Icaza, A. y Tiribia, L. (2004). Economía Popular. En Cattani, A. (org.) *La otra economía*. Buenos Aires: Editorial Altamira y Universidad Nacional General Sarmiento.
- Vommaro, G. (2013). La participación política de los sectores populares en Argentina. *La Universidad interviene en los debates nacionales*, N°14.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Resoluciones ministeriales

- MDS N°3182/2009 Resolución Ingreso Social con Trabajo.
- MDS N°2476/2010 Argentina Trabaja.
- MDS N°2055/2015 - Ellas Hacen (nuevo enfoque).
- MDS N°457/2016 Creer y Crear.
- MDS N°592/2016 PRIST.
- MDS N°627/2017 Talleres Familiares y Comunitarios.
- MDS N°1274/2017 Estructura organizativa de segundo nivel operativo del MINDES.
- MDS N°1708/2017 Creer y Crear- Manos a la Obra.
- MDS N°123/2017 - Reglamentación Creer y Crear.
- MDS N°151/2017- Reglamentación Hacemos Futuro.
- MDS N°220/2017 - Reglamentación Creer y Crear.
- MDS N°594/2017 Reglamentación Creer y Crear (vigente).
- MDS N°96/2018 Hacemos Futuro.
- RESFC-2017-1-APN-MDS - Proyectos Productivos Comunitarios.