

## EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL EN LA MATRIZ SOCIO-ASISTENCIAL ARGENTINA

*The role that policies of social economy play in the social-assistance configuration in Argentina*

Vanesa Ciolli

### Resumen

#### Vanesa Ciolli

Es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, es docente de dicha Facultad. Su investigación se focaliza en la articulación entre los organismos financieros internacionales y los Estados-nación en el diseño de políticas sociales.

E-mail: [vanesaciolli@gmail.com](mailto:vanesaciolli@gmail.com)

**E**l artículo se propone comprender el papel de las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* en la matriz socio-asistencial argentina actual, a través de la identificación de un conjunto de dispositivos de gubernamentalidad.

**Palabras claves:** Políticas sociales, economía social y solidaria, asistencia social, autoempleo, gubernamentalidad.

#### **Abstract:**

*The article aims to understand the role that policies of social and solidarity economy play in the social-assistance configuration in present-day Argentina, describing a group of governmentality mechanism.*

**Keywords:** Social policy, social and solidarity economy, social assistance, self-employment, governmentality.

### Introducción

Los estrechos vínculos que hoy se tejen en la Argentina entre las políticas sociales y el heterogéneo campo de la denominada *economía social y solidaria*<sup>1</sup>, parecen constituir

<sup>1</sup> La definición de la categoría *economía social y solidaria* y los debates en torno a ella exceden los objetivos de este trabajo. No obstante, vale decir que el término se popularizó en Argentina- y en buena

una relación natural. Sin embargo, dicha vinculación y la atención especial del Estado hacia estas formas organizativas son un fenómeno reciente.

La intención del presente trabajo es desnaturalizar esta situación e interrogarla desde diversas dimensiones analíticas con el fin de comprender el papel que desempeñan en la matriz socio-asistencial argentina actual y los elementos que aportan.

En Argentina, el enlace entre políticas sociales y *economía social y solidaria* se consolida como mecanismo institucionalizado de política estatal en el período posterior a la crisis que estalló en diciembre de 2001. El Estado asume un papel particular en el mercado laboral a través del diseño de dispositivos gubernamentales orientados a estimular el autoempleo en ciertos sectores de la población económicamente activa desempleada, incentivando especialmente proyectos asociativos. Tales medidas, fueron acompañadas por repercusiones a nivel simbólico e institucional, ya que se alteraron un conjunto de dinámicas estatales en el área social. Tales cambios expresan un viraje en los modos de intervención estatal sobre la tensión entre pobreza, protección, bienestar social y ciudadanía.

No obstante, en el mismo período, las principales intervenciones estatales asistenciales continuaron desarrollándose a través de un conjunto de programas sociales de transferencia condicionada de ingresos y de planes alimentarios. La hipótesis que guía el presente análisis es que la proliferación de políticas de promoción de la *economía social y solidaria* significó el diseño e implementación de nuevos dispositivos de gubernamentalidad que se integran a la matriz socio-asistencial argentina, lo cual no significa una transformación unidireccional de la política social, sino una tendencia que

---

parte de América Latina- en las últimas décadas para remitirse a procesos sociales novedosos que surgieron al calor del aumento del desempleo, la pobreza y la precarización laboral, convergiendo con una ola de creciente movilización social, especialmente en el ámbito territorial. De este modo, refiere a experiencias diversas como el cooperativismo, la autogestión y la creación de diversos tipos de microemprendimientos que tienen en común el desarrollo de actividades productivas y de servicios para garantizar ingresos mínimos a las familias que los integran. Se distinguen de lo que se ha llamado “trabajo informal” por su carácter asociativo y, se diferencian del “tercer sector” porque satisfacen necesidades de sus propios integrantes. En los debates en torno a su caracterización, sus denominaciones y sus potencialidades socio-políticas participaron tanto los protagonistas de dichas experiencias como investigadores del ámbito académico y funcionarios gubernamentales a través de las políticas públicas. A los fines del presente trabajo se utilizarán distintas denominaciones indistintamente para referirse a todo el conjunto heterogéneo de experiencias socio-productivas de manera breve, asumiendo sus limitaciones. (Coraggio y Arancibia, 2004; Lizuain, Roffinelli y Ciolli, 2011)

---

entra en relación con otros mecanismos de protección social -emergentes de procesos históricos diferentes- dando lugar a una intervención estatal de fisonomía múltiple.

En este marco, lo singular de las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* es que abre un espacio para repensar la relación entre el mercado de trabajo y la protección social.

### 1. **Encuadre conceptual: Matriz socio-asistencial y políticas sociales contemporáneas**

En términos estructurales, lo que se pone en juego a través de la protección social es la capacidad que tiene una sociedad para hacer frente a la amenaza de la cohesión social, la cual parece derivar de las contradicciones inherentes al capitalismo: la tensión entre desigualdad económica e igualdad política (Castel, 1997). Como plantean Herrera Gómez y Castón Boyer: “(...) la política social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de (...) ‘reflexibilidad política’ que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social” (Herrera Gómez; Castón Boyer, 2003: 26).

En tal sentido, los mecanismos de protección social, en tanto dispositivos institucionales con fundamentos jurídico-políticos, parecen destinados a garantizar la reproducción social, a integrar al conjunto social y a mantener un grado de cohesión con procesos cooperativos a niveles tolerables para la sociedad (Krmptotic, 2004). En este derrotero, nos hablan acerca de las sociedades, de sus actores, sus problemas y conflictos; sus patrones culturales y su estructura socioeconómica.

La caracterización de los mecanismos de protección social puede partir de diferentes dimensiones de análisis, a saber:

- receptores directos: cuáles son, a partir de qué parámetros se clasifican y definen los grupos poblacionales receptores de la protección.
- satisfactores: quiénes son las personas, grupos o instituciones que asumen el papel social de actuar en materia de protección social y qué intereses guían sus acciones.

Concretamente, cómo se definen las funciones y modos de accionar de las instituciones básicas del sistema capitalista: familia, Estado y mercado, y,

- valores ético-políticos y normativos: qué se busca con la protección y cómo se definen socialmente dichos objetivos. Por ejemplo: satisfacción de necesidades, asistencia, ayuda, bienestar, garantía de derechos ciudadanos, lazos de solidaridad, entre otros.

La forma que asumen estas dimensiones en cada época histórica, y el peso relativo que adquieren los distintos mecanismos que se desarrollan simultáneamente, dan lugar a la configuración de una matriz socio-asistencial que se pone en movimiento al calor de los procesos sociales. La noción de matriz “(...) alude a una herramienta analítica que articula variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que dan lugar a productos y procesos, (...) como instrumento de análisis resulta potencialmente útil en la medida en que influye en el conocimiento y la percepción que los actores sociales tienen sobre una situación, filtrando la información y condicionando futuras acciones.” (Krmptic, 2002b: 24).

De este modo, a la vez que se brinda protección, ayuda, asistencia, cuidado, a un determinado segmento poblacional, se construyen los parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía. A partir de ello, se tornan muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinadoras. Por tal motivo, Krmptic (2004) advierte sobre la ambigüedad que presenta el término *protección* al preguntarse qué es lo que se protege con dichos mecanismos: ¿a los individuos receptores o al sistema social de dominación?

En el marco del paradigma civilizatorio de la modernidad, el reconocimiento de la cuestión social y la concepción del bienestar como problemas públicos han llevado a la consolidación del Estado como actor hegemónico en la articulación institucional de los mecanismos de protección social, a partir de los cuales las políticas sociales (estatales) cobran mayor relevancia y legitimidad dentro de la matriz socio-asistencial. De este modo, la actividad estatal se constituye como punto de referencia a la hora de caracterizar la dinámica que adquiere la matriz socio-asistencial en las distintas etapas históricas. En la Argentina, esta tendencia se vislumbra a partir en la década de 1920

(Krmptic, 2004; Lvovich y Suriano, 2005), y -a pesar de las corrientes ideológicas que postularon el derrumbe de los Estados-nación frente al fenómeno de la globalización- continúa vigente durante el presente siglo (Mallimaci, 2007). Dicha tendencia no significó la desaparición de mecanismos de protección pre-mercantilizados y/o no estatales<sup>2</sup>, sino que se vieron eclipsados por la arena de conflictos entre los distintos actores sociales que se teje en torno a la actividad estatal<sup>3</sup>.

El pasaje desde los mecanismos de protección social no-estatales hacia la hegemonía de las políticas sociales implica dar cuenta de las diferentes conceptualizaciones acerca del Estado y su relación con la sociedad que subyacen en su abordaje.

Desde un *enfoque liberal-residual*, las políticas sociales son aquellas ayudas de última instancia que los Estados brindan a la población más empobrecida y/o vulnerable para facilitar su subsistencia, a partir de consideraciones ético-políticas (Kliksberg, 2004). Está fundamentada en una concepción liberal del papel del Estado en la sociedad y biologicista de las necesidades sociales (Danani, 2004), lo cual propicia la estigmatización de los receptores de la ayuda o la asistencia (Esping-Andersen, 2000).

Desde la *perspectiva de derechos*, se interpreta a la asistencia y la protección social como mecanismos orientados a garantizar el ejercicio igualitario de los derechos económicos, sociales y culturales del conjunto de la población. En este sentido se trata de obligaciones del Estado frente a la ciudadanía, exigibles en virtud del cumplimiento de las garantías constitucionales (Abramovich, 2006). Parten de reconocer las desigualdades sociales provocadas por el sistema económico, lo que legitima las funciones redistributivas del Estado. Por ello, se referencian en las experiencias de Estado social o Estado benefactor (Herrera Gómez y Castón Boyer, 2003). Los aportes

---

<sup>2</sup> Dentro de los mecanismos de protección pre-mercantilizados y/o no estatales, se incluyen las asociaciones privadas de asistencia, los círculos de filantropía y las donaciones individuales, así como también las asociaciones de caridad vinculadas a la actividad religiosa.

<sup>3</sup> “En algunos casos (...) podríamos hablar más bien de políticas que suponen penetraciones del Estado en la sociedad civil; en otros (...) sería más exacto hablar de mutuas y variables interpenetraciones, donde al componente de "mando" que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación. Esto sugiere que las políticas estatales se insertan en una "estructura de arenas" que debemos conocer mejor para entender por qué se plantean y resuelven cuestiones en unas u otras.” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 6)

más recientes dentro de esta perspectiva tienen un contenido prescriptivo, orientándose a formular recomendaciones para el diseño de políticas sociales. Las mismas buscan dar cuenta de la emergencia de nuevos derechos y reconocen la subjetivación de los receptores de la asistencia, reemplazando la mirada pasiva y cosificadora de los beneficiarios por una mirada en tanto sujetos portadores de derechos, contraponiéndose a los rasgos paternalistas de las experiencias del siglo pasado (Pautassi, 2010).

En tercer lugar, las corrientes de la llamada *teoría crítica* destacan la función estructural de las políticas sociales como mecanismo de dominación, a través de la reproducción de las condiciones materiales y subjetivas necesarias para la acumulación capitalista. Dentro de esta corriente, existen diversas miradas que construyen herramientas analíticas distintas, en función de los objetos de estudio sobre los cuáles trabajan: a) Por un lado, están aquellos que definen a las políticas sociales como la gestión estatal de la reproducción de la fuerza de trabajo en tanto mercancía (Offe, 1990). b) Por otro lado, son interpretadas como el producto de las correlaciones de fuerza entre capital y trabajo, enfatizando la capacidad de presión de los sectores trabajadores (Korpi; Palme, 2003). c) Otros análisis, se focalizan en la capacidad de iniciativa de los sectores dominantes, a partir de las estrategias de construcción hegemónica materializadas en la acción estatal (Ezcurra, 1998). Enfatizando el papel que asumen las políticas sociales en la construcción de consensos y adhesiones. d) Por último, incluimos aquí a la perspectiva foucaultiana que ve en las políticas sociales uno de los mecanismos de control social, caracterizándolas como dispositivos de gubernamentalidad<sup>4</sup> con funciones disciplinadoras (Foucault, 2008).

La tendencia a la racionalización, institucionalización y profesionalización de la protección social en nichos específicos de actividad estatal en el seno de la sociedad, presenta el riesgo de autonomización del campo de las políticas sociales respecto de las estructuras de producción, distribución y consumo de la riqueza social y de la (re)producción material y simbólica de los sujetos sociales. Su focalización en problemáticas específicas, estrictamente delimitadas es importante para el desarrollo de diseños de intervención formulados técnicamente, pero tiende a encapsular

---

<sup>4</sup> “Lo que propuse llamar gubernamentalidad, es decir, la manera de conducir la conducta de los hombres (...)” (Foucault, 2008: 218).

problemáticas sociales en un conjunto acotado de opciones de respuestas y/o formas de encarar su tratamiento.

Para Offe (1990) el punto de partida para una investigación sustantiva de las políticas sociales se basa en la búsqueda de la “conexión fundamental entre actividad estatal y problemas estructurales de una formación social (capitalista)” (Offe, 1990: 74), a partir de ello formula la siguientes pregunta de investigación: “(...) ¿Cómo surge la política estatal (política social en este caso) de una estructura económica y de clases basada sobre la utilización privada de capital y trabajo asalariado, y qué funciones realiza esta política con respecto a dicha estructura?” (Offe, 1990: 76).

El concepto de asistencia social, refiere a un tipo específico de políticas sociales, que podemos definir como “(...) la contribución o transferencia de un recurso, sea en dinero o en especie, para las personas que presentan privaciones, sin la contrapartida del trabajo. Se trata de una estrategia que busca evitar la exclusión y garantizar derechos mínimos de ciudadanía y dignidad.” (Krmpotic, 2004: 110). Existe acuerdo en la bibliografía en explicitar la no correspondencia entre asistencia social y mercado laboral<sup>5</sup>, lo cual en principio dejaría a las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* por fuera de los mecanismos de protección social y, con ello, de la configuración de la matriz socio-asistencial.

No obstante, la categoría de matriz socio-asistencial nos permite destacar los rasgos característicos y las nuevas tendencias estructurales en una determinada etapa histórica, teniendo en cuenta un conjunto de ejes de análisis que permiten evaluar cambios y continuidades, tales como: la forma de definir la cuestión social, los sujetos sociales que participan de dichas definiciones, los modos de concebir el trabajo en el capitalismo, los derechos sociales que configuran los parámetros de ciudadanía, los umbrales para determinar las necesidades sociales y sus satisfactores. Por tal razón, en el presente trabajo se ensaya un tipo de problematización de las políticas de promoción

---

<sup>5</sup> En Argentina, durante el período de sustitución de importaciones que se inicia en la década del '40 se produce la incorporación masiva de trabajadores al mercado de trabajo formal. A partir de allí y bajo la presunción de una evolución creciente hacia el pleno empleo, el trabajo pasa a ser el eje sobre el cual se despliega el conjunto de los mecanismos de protección social hacia el/la trabajador/a y su grupo familiar (servicios de salud, protección ante accidentes, previsión social durante la etapa pasiva, etc.). En ese marco, la asistencia social estaba destinada a aquellos que quedaban por fuera del mercado de trabajo y se caracterizaba por acciones paliativas.

de la *economía social y solidaria* que, a la luz de las transformaciones estructurales en el sistema mundo y de la importancia (más en términos simbólicos que presupuestarios) que han cobrado en las intervenciones sociales del Estado, busca interpelar a la propia noción de matriz socio-asistencial.

## **2. La etapa neoliberal: Transformaciones estructurales**

Para evaluar el papel de las políticas sociales de promoción de la *economía social* de la etapa actual en la matriz socio-asistencial argentina, resulta ineludible la referencia al impacto que han tenido las transformaciones estructurales neoliberales en nuestras sociedades.

Las tendencias globales que marcan la etapa histórica se relacionan con la profunda reestructuración<sup>6</sup> del sistema capitalista a nivel mundial que comienza a configurarse a partir de mediados de la década del 70, y que tiene su máximo nivel de expresión durante la década del 90 con la imposición de las reformas estructurales del Consenso de Washington por parte de los Estados-nación latinoamericanos (Borón, 2003).

Como novedad estructural y estratégica dentro del proceso de acumulación dominante, la producción en masa rígidamente estructurada -característica del sistema fordista- fue reemplazada por un régimen basado en la especialización flexible apoyada en el vertiginoso desarrollo científico-tecnológico. Asimismo, se fortalecieron las actividades de servicios, especialmente el sistema financiero, por sobre la producción de bienes. (Azpiazu, 1994; Antunes, 2005).

Esta configuración económica y productiva fue posible gracias a las reformas estructurales operadas sobre los Estados periféricos. Bajo el presupuesto de la eficiencia de los mecanismos de autorregulación del mercado que desregularon las actividades productivas y financieras<sup>7</sup>, abriendo sus fronteras para dar lugar al libre movimiento del

---

<sup>6</sup> La crisis de rentabilidad del capital de los años '70 originó la necesidad de los capitales de reorganizarse y modificar sus estructuras productivas, con la finalidad de recuperar los niveles de rentabilidad.

<sup>7</sup> La desregulación fue asimétrica ya que se conservaron algunas barreras arancelarias a la importación de ciertos bienes (Azpiazu, 1994).

capital a escala global. Así, se modificaron las articulaciones productivas y comerciales entre los Estados-nación en el marco de una economía-mundo (Wallerstein, 2006).

En las economías capitalistas periféricas, como la Argentina, la transnacionalización de los procesos productivos a escala global, reinstalaron y/o consolidaron la especialización en las actividades primarias, fundamentalmente extractivas con escasos niveles de industrialización. A su vez, se impuso una agenda orientada a la competitividad global de los territorios (sus recursos naturales, sociales, humanos, etc.) frente al capital. Con el objetivo de brindar ventajas comparativas para la inversión de capital, se llevó a cabo la apertura de las economías locales y la precarización de las condiciones de trabajo, generando impactos importantes en la fisonomía territorial.

El rasgo principal de dicha reestructuración puede identificarse con los cambios sufridos en el *mundo del trabajo*: uso intensivo de la fuerza de trabajo a través del desarrollo tecnológico, despidos masivos (con la consecuente pérdida de poder de negociación de las asociaciones sindicales), y legalización de la precariedad laboral. De este modo, hacia finales de la década del 90 nos encontramos no sólo con el aumento significativo de la desocupación y la subocupación, sino también con una sociedad heterogénea y fragmentada en función de múltiples trayectorias laborales: desempleo estructural, desempleo de origen industrial, profesionales asalariados, pasantes, trabajadores en negro, trabajadores con contrato por tiempo determinado, tercerización de actividades productivas en unidades domésticas y cooperativas y, el cuentapropismo como forma encubierta de relación de dependencia. Amplios sectores sociales quedaron marginados del mercado de trabajo y con ello de los sistemas de protección asociados al empleo formal (Antunes, 2005; De la Garza Toledo y Neffa, 2011).

Si bien estos cambios estructurales marcaron el comienzo de un nuevo ciclo de acumulación a escala global, eso no significó la desaparición de la función que la actividad estatal desempeña en dichos procesos de articulación entre la economía mundial y la construcción de las condiciones para su despliegue a escala nacional. Como afirma Oszlak (1996), no se trató del achicamiento del Estado, sino de la refuncionalización del papel del Estado en la sociedad, lo que tuvo consecuencias sobre los mecanismos de protección social estatales.

En dicho marco, el tratamiento estatal de la cuestión social, se orienta a autonomizar las problemáticas en torno a las condiciones de vida de la población respecto de las condiciones de trabajo. Los principales cambios en la matriz socio-asistencial durante el neoliberalismo consisten en asumir la fragmentación del mercado laboral y la agudización de los índices de pobreza. Bajo las premisas de la disciplina fiscal y la consolidación del mercado, las políticas sociales perdieron su objetivo de universalidad e igualdad social y pasaron a articularse alrededor de los siguientes criterios: a) *focalización*, selección de las categorías de destinatarios definidas a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza y riesgo, b) *descentralización*, traslado de responsabilidades y tareas a unidades estatales subnacionales, ONG's y empresas privadas, c) *privatización*, financiamiento externo al Estado proveniente de los organismos financieros internacionales, y d) *subsidiaridad*, participación de organizaciones de la sociedad civil en la aplicación, implementación, evaluación de los programas sociales, etc. (Filgueira, 1997; Ezcurra, 1998). De este modo, las intervenciones estatales se vieron influenciadas por el paradigma de la *gerencia social* (Murillo, 2006) en combinación con las estructuras partidarias tradicionales que impulsaron la asistencia social a los sectores poblacionales desempleados. La paradoja resultante es que en el marco del neoliberalismo, las intervenciones del Estado se diversifican en función de la particularización de los problemas sociales.

Por otra parte, a medida que se profundizaron las consecuencias para conjuntos poblacionales más amplios, se gestaron otros espacios de protección y asistencia social no estatal, de la mano de los propios afectados. Emergieron experiencias de protección social vinculadas a la acción colectiva de la sociedad civil con arraigo territorial. En muchos casos significaron la continuidad en el tiempo de medidas espontáneas, de protestas callejeras y de la organización voluntaria de ollas populares y comedores comunitarios. En este contexto, se fortalecen en muchas zonas del país los movimientos de trabajadores desempleados que comenzaron a incrementar su capacidad de presión sobre los poderes políticos y a ganar espacio en la opinión pública (Svampa y Pereyra, 2003).

En suma, durante la etapa de auge del neoliberalismo la matriz socio-asistencial se vio influenciada por dos procesos que forman parte del mismo fenómeno: por un

lado, la ofensiva de las clases dominantes sobre las condiciones de vida de los sectores sociales más desprotegidos y por el otro lado, el crecimiento de la resistencia y la iniciativa popular en la generación de experiencias autónomas de protección social a nivel comunitario. La matriz socio-asistencial configurada a partir del paradigma neoliberal -y de las expresiones de resistencia frente a sus consecuencias- comienza a mostrar algunos desplazamientos y rupturas a partir de la crisis del 2001. A continuación se analizará uno de los elementos identificado con dicha tendencia de cambio frente al paradigma neoliberal de políticas sociales: las políticas de promoción de *economía social y solidaria*.

### **3. La economía social y solidaria como dispositivo gubernamental**

En el presente apartado se analizarán las principales lógicas de acción y los dispositivos de gubernamentalidad (Foucault, 2008; Agamben, 2011) que se articulan en las políticas de *economía social y solidaria*, con el fin de dar cuenta de los elementos específicos que aportan a la matriz socio-asistencial actual.

En Argentina, el estallido social de diciembre de 2001, significó un punto de inflexión en los modos de problematizar la *cuestión social*, las demandas, los conflictos y las prácticas sociales. Ello propició cambios en las políticas del Estado nacional orientadas a intervenir en dicha problemática, dando lugar a innovaciones en los mecanismos de protección social.

Con el fin de superar las deslegitimadas premisas neoliberales, las políticas sociales asumieron los objetivos explícitos de la *inclusión social*, la reconstrucción de los *lazos sociales* y de la *cultura del trabajo*. Las intervenciones asistenciales durante la presidencia de Eduardo Duhalde (del 02/01/2002 al 25/05/2003) ya retomaban dicho discurso. Sin embargo, más allá de alcanzar una cobertura masiva de beneficiarios y de la incorporación de mecanismos de contraprestación en actividades comunitarias, las premisas de intervención social neoliberal permanecieron intactas.

La principal innovación a escala nacional se produce a partir del año 2004 con el *Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”*<sup>8</sup> (PMO) en el gobierno de Néstor Kirchner –que fue acompañada por una gran diversidad de programas sectoriales, regionales, provinciales que promocionan el desarrollo de emprendimientos productivos y cooperativas-<sup>9</sup>. El PMO, es una política social con orientación socio-productiva que incentivó la generación de autoempleo a través de la llamada *economía social y solidaria*. De este modo, canalizó la creciente legitimidad social lograda por las iniciativas socio-productivas asociativas -tales como cooperativas, microemprendimientos y empresas recuperadas- que organizaciones y grupos sociales venían desarrollando al calor de la crisis.

Las políticas de *economía social* configuran un tipo específico de intervenciones estatales no convencionales en el mercado de trabajo, tornando muy difusas las fronteras entre las políticas de asistencia y las políticas laborales.

La hipótesis que guía el presente trabajo es que dicha especificidad y la configuración de zonas grises para las clasificaciones tradicionales de la política social implica el diseño de dispositivos de gubernamentalidad y lógicas de acción propios que tienen efectos sobre la matriz socio-asistencial actual.

Con dispositivos de gubernamentalidad nos referimos al “(...) conjunto de las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población” (Foucault, 2006: 136). A través de estos dispositivos, se materializan lógicas de acción que refieren a un conjunto de creencias, valores, con sus respectivos objetivos y prescripciones normativas. Tal como destaca Agamben (2011), el concepto de dispositivo se enmarca relaciones de poder y supone una acción

---

<sup>8</sup> Fue lanzado en agosto de 2003, pero la definición de su marco normativo y el comienzo de su funcionamiento operativo ocurren en abril de 2004.

<sup>9</sup> El relevamiento propio de programas sociales, desarrollado en base a datos del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (Presidencia de la Nación) y del Ministerio de Desarrollo de la Nación, refleja la existencia 14 programas nacionales que cuentan con componentes de promoción de actividades socio-productivas entre 2003 y 2010. A ello deben sumarse las iniciativas de organismos públicos sub-nacionales.

estratégica orientada a intervenir sobre los procesos de subjetivación. Es decir, un dispositivo debe producir sujetos.

A continuación se identifican y caracterizan un conjunto de dispositivos de intervención estatal que articulan el entramado de dimensiones de análisis esbozadas, dando cuenta de las lógicas de acción sobre las cuales se sustentan.

### ***Dispositivo 1: Re-clasificación de los pobres partir de su empleabilidad***

El paradigma neoliberal de políticas sociales redefinió la cuestión social bajo la categoría de *pobreza* -no se trata de un concepto nuevo sino de su uso hegemónico-<sup>10</sup>. Su difusión implica una visión fragmentada respecto de los procesos globales de acumulación de capital, ya que se naturaliza la construcción de un concepto cuantificable, no relacional, a-histórico e individualizante.

La conceptualización de la pobreza en estos términos da forma a un diagnóstico parcializado acerca de sus causas, las cuales no se articulan con las problemáticas macroeconómicas o con los modelos de desarrollo asumidos. Por el contrario, el diagnóstico se centra en los problemas de falta de eficiencia en la aplicación de los gastos sociales del Estado, en la falta de coordinación entre organismos que ejecutan fondos para intervención social y en la corrupción de las estructuras políticas (BM, 2000).

Dicho diagnóstico de la pobreza constituyó el punto de partida para definir el papel que el Estado debía asumir en su tratamiento. La solución propuesta se identificó con la asistencia paliativa, de emergencia y transitoria. Para asegurar la eficiencia del Estado, el diseño de las políticas fue asumido como una actividad estrictamente técnica, cuya máxima expresión se evidenció en el perfeccionamiento de los mecanismos para la delimitación de la *población objetivo* y el monitoreo de su adecuada implementación. De este modo, los dispositivos gubernamentales se centraron en la construcción del *pobre* más allá de su inscripción de clase, transformando las formas históricas de acceso

---

<sup>10</sup> Para el análisis de las categorías de pobreza y de empleabilidad que se desarrolla en el presente apartado, se sistematizaron un conjunto de 38 documentos relevantes para el diseño de políticas sociales, producidos por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina) en el período 2000-2010.

a la protección social basadas en la colectivización y universalización y homogeneización de las condiciones de vida. Junto a la focalización de la asistencia, se generalizaron la descentralización y privatización de las prestaciones hacia los niveles de gobierno sub-nacionales y la participación de ONGs.

En la Argentina de la post-convertibilidad, las políticas sociales de promoción de la *economía social* fueron consideradas parte integrante del llamado *giro productivista* del proyecto político del gobierno, ya que se inscriben en el contexto de descenso de la tasa de desempleo registrado por reactivación de las actividades industriales. A partir de ello, se integraron a los mecanismos de protección social estatales, pero fueron orientadas hacia un tipo específico de sujetos sociales, lo que supuso la re-elaboración de algunos de los mecanismos de gubernamentalidad.

En la dimensión de la construcción del sujeto receptor de la política, continúa operando la definición de *pobreza* construida por el paradigma neoliberal, sin revertir la construcción de un sujeto *des-clasado*. Sin embargo, el cambio consiste en regular a la población en dos grandes grupos diferenciados: los *empleables* y los *inempleables*. La población *empleable* es aquella capaz de integrarse al mercado de trabajo formal o de generar actividades cuentapropistas en un contexto de expansión relativa de la demanda de mano de obra. Hacia ella se dirigen un conjunto de políticas laborales orientadas a restituir los derechos laborales vulnerados durante el auge neoliberal. Por otro lado, los *pobres desempleables* son aquellos que no alcanzan los umbrales aceptables de capacidades y requisitos para el mercado laboral. Hacia ellos se orientan las políticas sociales. Este segundo grupo poblacional *pobre* es subdividido entre los *receptores puros* de asistencia a través de políticas de transferencia condicionada de ingresos y de asistencia alimentaria y los *receptores mediatizados* por el desarrollo de alguna actividad laboral a través de las políticas de promoción de la *economía social*. Es decir, son considerados como potenciales *emprendedores*, ya que las causas de su condición de desempleados obedecen a los límites estructurales del mercado laboral en el actual modelo de acumulación, y por lo tanto se les brinda la oportunidad de participar de actividades productivas en circuitos alternativos al mercado de trabajo. Si bien no es objeto del presente trabajo, vale mencionar que existe un tercer grupo de población

pobre clasificada como peligrosa, sobre la que intervienen los dispositivos del sistema penal.

No obstante las consideraciones que los distintos tipos de políticas procuran expresar en sus formulaciones, el concepto de *empleabilidad* asignado a las personas, encierra los mismos inconvenientes mencionados para el concepto neoliberal de pobreza. Esto se debe a que implica clasificar a la población en función de un conjunto de indicadores que pretenden dar cuenta de las características individuales de cada persona, lo cual reproduce la individualización, estigmatización-culpabilización y fragmentación de los receptores de asistencia respecto de los problemas de orden social.

### ***Dispositivo 2: Contribución al capital social y capital humano***

Enfrentando las críticas por su conceptualización etnocéntrica de la pobreza, los organismos financieros internacionales redefinen algunas categorías para ser aplicadas al diseño de políticas sociales. De este modo, sus documentos más recientes destacan la redefinición de la pobreza en términos multidimensionales. Se buscan indicadores que vayan más allá del nivel de ingreso familiar, considerando “la salud, la mortalidad, la seguridad, que quizás no se relacionan con las mediciones convencionales del nivel de ingreso”. (BM, 2006:17). A partir de ello, el Banco Mundial expresa que todas las personas tienen una *cartera de activos* y que para sobrellevar las circunstancias que presenta la realidad (definidas como imponderables), cada persona debe saber aprovechar dichos activos.

En términos estrictamente contables, una cartera de activos, es el conjunto de todos los bienes y derechos con valor monetario que son propiedad de una empresa, institución o individuo. Someter procesos sociales y características individuales a un análisis cuantitativo, económico e, incluso monetario, propicia la reificación del contenido de las experiencias de vida, en términos de recursos intercambiables entre sí. De esta manera, las problemáticas de la pobreza se relacionan con la incapacidad de administrar dichos activos para proyectar estrategias que permitan la subsistencia.

Las cuatro clasificaciones primarios de los activos son:

- capital físico, incluidas tierras y objetos materiales;
- capital humano, incluidos servicios de salud, educación, capacitación y mano de obra;
- capital social, que abarca el alcance y naturaleza de las redes sociales, como redes de parentesco, vecinos y asociaciones, y
- activos ecológicos, como hierbas, árboles, agua y productos no madereros. (BM, 2000).

La novedad reside en advertir que los pobres no carecen de todo. Algunos cuentan con una serie de atributos y condiciones que podrán movilizar para superar situaciones difíciles: “La cartera de activos que [*los pobres*] administran es diversa: activos físicos, humanos, sociales y ecológicos. Estos activos comprenden una amplia gama de recursos tangibles y potenciales, tanto materiales como sociales, a los que las personas, los hogares y las comunidades acuden en momentos de crisis.” (BM, 2000:49).

Desde tales premisas, las políticas sociales no solo deben orientarse a asistir a los pobres, sino a crear condiciones para mejorar su capital humano y el capital social. Ello se traduce en el diseño de dispositivos de gubernamentalidad estudiados y definidos técnicamente para producir en los individuos aquellas capacidades, atributos y aptitudes que son consideradas necesarias para desenvolverse en la vida cotidiana actual. Una de las principales aptitudes que se busca construir es la adaptación e internalización del riesgo como estado permanente en una sociedad imprevisible (Beck, 1998).

En dicho sentido puede comprenderse el viraje de las políticas sociales, orientado a la contraprestación de los beneficiarios en actividades comunitarias. Para contribuir al llamado *empoderamiento* o *capital social* de los pobres, se incorpora la *participación* de ONGs y asociaciones civiles a través de complejos mecanismos de financiamiento cruzado. De este modo, se destacan los casos exitosos a partir de la gestión eficiente de su capital social frente a aquellos que fracasan en dicho camino.

Las políticas de promoción de la *economía social y solidaria*, en alguna medida asumen la tarea de contribuir al capital humano y social. Asumen un rol en la generación de empleo con el fin de “la creación de oportunidades económicas para los

pobres” (BID, 2003: 8), que “mejoren empleabilidad y productividad de la población vulnerable” (BID, 2003: 8), a través de subsidios y asistencia técnica para el desarrollo de microemprendimientos productivos. Se orientan a crear “mecanismos de autogestión a través del desarrollo de su capital humano [de los pobres]” y a “construir sujetos pobres con diferentes capacidades para la gestión de sus propios riesgos”. (Murillo, 2006: 49).

### ***Dispositivo 3: Ampliación del concepto de necesidades***

No obstante las críticas que se han formulado en torno a los dispositivos de construcción de capital social. Las políticas de promoción de la *economía social* apuntan a satisfacer un conjunto de necesidades materiales a través de facilitar el acceso a fuentes de ingreso a un conjunto poblacional específico, pero también amplían el concepto de necesidades hacia la *realización humana* o la *dignidad humana*. Este dispositivo consiste en definir la dignidad humana a partir de la auto-sustentación<sup>11</sup>, que en el marco del capitalismo significa el ingreso al mercado laboral, ya sea como asalariado o como cuentapropista.

Las necesidades son siempre sociales, tanto en su origen como en su satisfacción. Como afirma Agnes Heller (1985), aquello que solemos mencionar como *necesidades básicas* -el alimento o el abrigo- no son necesidades sino condiciones de existencia, su carencia hace desaparecer al ser humano.

El dispositivo gubernamental consiste en presentar al trabajo y a la realización de actividades productivas como una necesidad humana. De este modo, la asistencia no se materializa en bienes de consumo sino en la prestación de herramientas, insumos, capacitación, etc. para que los destinatarios puedan encarar por sí mismos la satisfacción

---

<sup>11</sup> En las reflexiones del presente apartado, se tomaron en cuenta tanto la sistematización de los documentos y discursos oficiales mencionados como una serie de entrevistas grupales a cooperativas participantes del PMO. Los entrevistados, destacan de manera recurrente que el PMO les dio la posibilidad de “recuperar la dignidad” porque les permitió desarrollar una actividad laboral: “No somos afines a este gobierno, pero tenemos coincidencias con algunos de los funcionarios del Ministerio, no todos, en cuanto a la recuperación de la cultura del trabajo, de querer incorporar más gente a trabajar y darle dignidad a partir de poder hacer de este proyecto un proyecto sustentable.” (Integrante de Cooperativa Metalnoa, julio de 2009)

de sus propias condiciones de vida (que en el lenguaje corriente se identifica con las necesidades) y/o las de su familia. Es decir, es una asistencia que se encuentra mediatizada por el trabajo.

Esto le otorga un significado social diferente de cara al conjunto de la sociedad, ya que la mediatización del trabajo (aun cuando es extremadamente precario) propicia una imagen contrapuesta al desprestigiado clientelismo político. Esta peculiaridad abre el interrogante en torno a la capacidad de este dispositivo de configurar “antídotos” frente a la estigmatización social que opera sobre los receptores de asistencia social estatal focalizada. Asimismo, resulta interesante problematizar si la ampliación del concepto de necesidades abre una perspectiva de consolidación y ampliación de los derechos sociales; o si, por el contrario, se convierte en un factor más de jerarquización de las. Si esto último ocurre, su resultado se orientaría hacia la reproducción de la imagen de prestación estigmatizante bajo nuevas formas, que operan bajo una lógica de asistencia orientada al fortalecimiento de la autoestima individual y fragmentada de la estructura social, en tanta adaptación (subordinada y a-crítica) a la situación de riesgo permanente, pobreza y/o vulnerabilidad.

#### ***Dispositivo 4: Emparentar emprendedorismo y autogestión***

Las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* del presente siglo, construyen un emparentamiento entre las nociones de *emprendedorismo* y de *autogestión*, dos significantes que históricamente han respondido a perspectivas políticas y prácticas sociales diferentes (e incluso, antagónicas) (Rodríguez y Ciolli, 2011).

El *emprendedorismo*<sup>12</sup> sustenta sus premisas en las obras de Joseph Schumpeter y la escuela austríaca de economía, atribuyendo el fortalecimiento del capitalismo a la

---

<sup>12</sup> La palabra emprendedor y empresa tienen una misma raíz etimológica, en el latín *prehendere*, que significa "emprender una actividad que implica trabajo o que presenta dificultades". En francés e inglés, el vocablo *entrepreneur*, pone de relieve la faceta vinculada a la creación de la empresa. En el contexto de la Argentina actual, los términos empresario y emprendedor refieren a la caracterización de distinto tipo de sujetos sociales: el primero desarrolla las clásicas actividades de la economía capitalista, mientras que el segundo, ha sido vinculado al desarrollo de actividades económicas de pequeña escala y relacionadas a la *economía social*.

capacidad emprendedora de los individuos. Esta perspectiva “[sitúa] alrededor del hombre emprendedor el principio antropológico por excelencia del ser humano y [ve] en el emprendimiento la fuerza ontológica constitutiva del proceso de mercado” (Puello-Socarrás, 2010: 194); asimismo, conceptualiza al mercado -más que como un simple espacio específicamente económico de intercambio y transacción de bienes y servicios individuales- como “un complejo institucional de oportunidades de creación, descubrimiento, competencia y ajuste en el terreno de la interacción social” (Puello-Socarrás, 2010: 195). El emprendedor es un individuo innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento. Su búsqueda es la adaptación a las cambiantes coyunturas socio-económicas, sin cuestionar el statu quo. Cada uno puede tomar el destino en sus manos modificar el lugar que ocupa individualmente en la sociedad, pero no cambiar su estructura. De acuerdo con las premisas ontológicas y filosóficas de esta corriente, la misión del Estado es garantizar el derecho a la libertad, herramienta suficiente para que cada individuo pueda desplegar sus capacidades.

A través de las políticas de promoción de la *economía social* esta perspectiva fue aplicada al campo de las políticas sociales y construyó su legitimidad presentándose como alternativa a las políticas asistenciales tradicionales, que habían sido desprestigiadas por su presunta relación con el clientelismo político y por propiciar una subjetividad heterónoma en los receptores de la asistencia<sup>13</sup>. Desde el ámbito gubernamental, entonces, se las presenta “como un cambio sustantivo en la construcción de un nuevo paradigma de política social” (CNCPS, 2008). Esta concepción es ilustrada por una metáfora utilizada reiteradamente por el entonces vice-ministro de Desarrollo Social de la Nación, Daniel Arroyo, a propósito del PMO: se promueve el salto entre “recibir el pescado” y “aprender a pescar”.

Reconociendo el empeoramiento de las condiciones de vida de la población y el consecuente aumento de la conflictividad social, desde finales de la década del '90 -en el marco de lo que han denominado las *reformas de segunda generación*-, los organismos financieros internacionales plantean la necesidad de generar políticas

---

<sup>13</sup> “Esto denota una innovación sobre la política tradicional de brindar únicamente asistencia entregando.” (Arroyo, 2006: 14).

específicas orientadas a la reducción de la pobreza e integran buena parte de sus recomendaciones en los programas de financiamiento diseñados bajo la lógica emprendedorista:

“La estrategia adopta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar y reconoce que para combatirla se necesita, además de un marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática, un conjunto de acciones que mejoren la empleabilidad y productividad de la población vulnerable” (BID, 2003:6).

Los programas diseñados bajo la lógica emprendedorista apelan al voluntarismo y a la *capacidad emprendedora* de los trabajadores desocupados. No es nuevo advertir que el trabajo así concebido, se caracteriza por la informalidad y la pérdida de los derechos laborales como el acceso a la seguridad social y la jornada laboral de 8 hs., ya que “traslada a los trabajadores la “responsabilidad” de hacerse “competitivos” en base a la autoexplotación<sup>14</sup>.” (Arancibia, 2005: 7).

Las políticas de promoción de la *economía social* así concebidas, pueden identificarse con los rasgos que caracterizan al “régimen neoliberal de políticas sociales” (Ezcurra, 1998: 102): “[n]o se trata, en suma, de asegurar a los individuos una cobertura social de los riesgos, sino de otorgar a cada uno una suerte de espacio económico dentro del cual pueda asumir y afrontar dichos riesgos” (Foucault, 2008: 178). Subyace la intencionalidad filosófico-política de moldear el nuevo *homo economicus* neoliberal: el individuo “empresario de sí mismo”, el emprendedor.

“[P]ara los neoliberales lo esencial del mercado no está en el intercambio (...). Lo esencial del mercado está en la competencia” (Foucault, 2008: 151). Con la expansión de la dinámica competitiva a nuevos ámbitos de la vida social, que aparecían sustraídos a dicha lógica (como es el caso de los mecanismos de protección y asistencia

---

<sup>14</sup> Desconocemos el significado preciso que la autora dio al término *autoexplotación*. A nuestro entender, la utilización del mismo no debe prescindir de evaluar la subsunción real del trabajo al capital. Esto significa que las exigencias en los ritmos y procesos de trabajo que el propio trabajador se impone en los emprendimientos autogestionadas coaccionado por la competencia mercantil, consolidan la explotación del trabajo por el capital, con lo cual el prefijo “auto”, desconoce la integralidad de los procesos de acumulación de capital.

social), se busca instaurar “una especie de ética social de la empresa” (Foucault, 2008: 183).

Como advierte Antunes (2005) la proliferación de formas de trabajo no asalariadas no significó la desaparición de la clase trabajadora sino su fragmentación y diversificación, ya que su trabajo (tanto sus dinámicas como su producto) continúa subordinado a la lógica global de acumulación de capital. Por ello, durante el auge neoliberal los microemprendedores no remplazaron a la clase trabajadora, lo que ocurrió es que “(...) se produjeron intensos cambios económicos, sociales, políticos e ideológicos, con fuertes repercusiones en el ideario, la subjetividad y los valores constitutivos de la clase-que-vive-del-trabajo<sup>15</sup>” (Antunes, 2005: 21). De este modo, este dispositivo prepara a los trabajadores en la capacidad de ser flexibles, ya no solo en sus emprendimientos autogestionados, sino cuando tienen la oportunidad de re-ingresar al mercado de trabajo formal, lo cual refuerza la precarización de las condiciones de trabajo global de la sociedad.

De manera contrapuesta, el origen moderno de la *autogestión* se encuentra ligado a la historia del movimiento obrero y sus luchas sociopolíticas contra las modalidades de explotación del trabajo en el modo de producción capitalista. En este contexto, la autogestión, es asumida como el *ensayo* de formas de organización asociativas basadas en relaciones sociales sin explotación, donde trabajo manual e intelectual, en principio, no se encontrarían escindidos como premisa organizativa, porque el control y la direccionalidad del proceso de producción está en manos de los trabajadores asociados (sin jefe o patrón). Ello se debe a que el objetivo de la producción no está orientado a la obtención de ganancia sino a la satisfacción de determinadas necesidades sociales que se toman como objeto de la producción. A partir de estas premisas, las prácticas de autogestión son resignificadas para construir prácticas

---

<sup>15</sup> “La expresión *clase-que-vive-del-trabajo* (...) tiene por objeto otorgar validez contemporánea al concepto marxiano de clase trabajadora. (...) pretende enfatizar el sentido actual de la clase trabajadora, su forma de ser. (...). Incluye a todos aquellos que venden su fuerza de trabajo, teniendo como núcleo central a los trabajadores productivos (...). Engloba también a los trabajadores improductivos, aquellos cuya forma de trabajo es utilizada como servicio, ya sea para uso público o para el capitalista. (...). Incorpora al precarizado, o subproletariado moderno, *part-time* (...) además de los trabajadores desempleados, expulsados del proceso productivo y del mercado de trabajo por la reestructuración del capital y que hipertrofian el ejército industrial de reserva en la fase de expansión del desempleo estructural. (Antunes, 2005: 91-94)

contrapuestas a la lógica competitiva y alienante que caracteriza al trabajo asalariado, poniendo énfasis en la construcción de sujetos autónomos. Desde sus comienzos, las consecuencias de la Revolución Industrial sobre la vida cotidiana de los trabajadores recientemente proletarizados, motivaron distintas reacciones, que incluyeron intentos por crear comunidades autogestionadas para la producción, el consumo y la provisión de servicios: colonias autónomas, asociaciones, cooperativas y consejos obreros. Y, en numerosos casos históricos, la autogestión fue impulsada en vistas del desarrollo de prácticas socio-productivas de nuevo tipo, prefigurativas de una sociedad no capitalista (Rodríguez y Ciolli, 2011).

Las políticas de *economía social y solidaria* actuales, incorporan en su formulación algunos de los elementos característicos de la tradición autogestionaria, integrándolos con elementos provenientes de las premisas del emprendedoristas. Ello se refleja, por ejemplo en su impulso (al menos en sus objetivos explícitos) a la asociatividad y la formación de grupos y en la revalorización del objetivo de la producción de valores de uso para la satisfacción de necesidades, más que en la producción de bienes para el intercambio mercantil. No obstante, ambos rasgos presentan limitaciones: por un lado, la formación de grupos o instancias asociativas fue impulsada en la formulación de los programas, pero no fue una condición necesaria. A su vez, los programas carecieron de herramientas para la consolidación de las complejas instancias colectivas de organización de la producción y distribución. Por otra parte, el objetivo de la producción de valores de uso y su relación con la satisfacción de necesidades, es difuso ya que el desenlace de las políticas de promoción de cooperativas y emprendimientos productivos a escala nacional fue la creación del programa de *Marca Colectiva* cuyo objetivo es brindarle herramientas de comercialización a tales iniciativas.

En suma, discursos y prácticas gubernamentales tienden a construir una articulación híbrida entre ambos conceptos.

**Dispositivo 5: Inclusión social de nuevo tipo**

Las políticas de promoción de la *economía social* han sido presentadas por los funcionarios y técnicos gubernamentales como una forma de *inclusión social*, que se legitima en la mediación del trabajo y/o la actividad productiva que propicia.

De este modo, se transforma la idea de *inclusión social* que -bajo la premisa subyacente de la imposibilidad de reinserción en el mercado de trabajo formal asalariado bajo la protección de las leyes laborales y los convenios colectivos de trabajo vigentes<sup>16</sup>- está lejos de garantizar cierto nivel de protección social. Así, se considera *incluidos* a los beneficiarios de las políticas de *economía social*, pero de un modo subordinado y con alta precariedad e imprevisibilidad en sus condiciones de vida. Esta situación abre preguntas acerca del sentido y del significado que en esta época histórica tiene la *inclusión social*.

A partir de tales consideraciones, se observa que las políticas sociales emprendedoristas, despliegan un mecanismo de gubernamentalidad orientado a la resignificación del carácter temporal de la situación de pobreza y vulnerabilidad social, ya que la asistencia deja de ser considerada como transitoria para pasar a ser un estado permanente de los individuos receptores de dicha asistencia; pero al mismo tiempo, suficientemente inestable e imprevisible como para reforzar los mecanismos de construcción de subjetividades heterónomas. Dicha imprevisibilidad se verifica en que tales políticas no son universales y que no están amparadas en instrumentos jurídicos susceptibles de trascender los cambios políticos coyunturales.

Uno de los objetivos del *giro productivista* de las políticas sociales es la restitución de las capacidades laborales, aparentemente perdidas ante la desocupación masiva. Bajo esta idea, la construcción de sentido en torno a la *inclusión social*, apunta a establecer un intercambio entre la *economía social* y el mercado de trabajo, que signifique la adaptación/contención de la fuerza de trabajo a los períodos de expansión/contracción económica, respectivamente.

---

<sup>16</sup> Aunque los convenios colectivos de trabajo han retrocedido en la calidad de la protección a los trabajadores durante la década del '90, aun mantienen varias de las conquistas históricas de los trabajadores.

Robert Castel (1997) distingue entre las políticas de *integración* y las políticas de *inserción*. Las primeras se orientan a la reducción de las desigualdades a partir de la homogeneización en torno a la condición salarial. Mientras que, las políticas de inserción se basan en estrategias específicas en función de poblaciones particulares, lo cual pone en cuestión la existencia de una población inintegrable. En una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Jacqueline Mazza sostiene:

“el acceso de los grupos excluidos al capital financiero y a la redes sociales es bastante limitado, por tanto dependen más en su capital humano – es decir su educación, sus capacidades aprendidas, sus habilidades innatas, su motivación y sus hábitos de trabajo – como un pasaje para salir de la exclusión. Ese Capital Humano puede construirse a través de dos importantes medios: el mercado de trabajo y la educación. Los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano ocupan ambas caras de la dicotomía exclusión-inclusión”. (BID, 2004: 191)

Estas características nos invitan a repensar la relación entre la asistencia social y el mercado laboral, en función de los criterios de protección, inclusión social y (la postergada) garantía de derechos.

### ***Dispositivo 6: Interpelación a las organizaciones sociales***

Uno de los rasgos que distingue a las políticas de promoción de la *economía social* respecto de las intervenciones sociales del Estado durante el neoliberalismo es su apelación a la asociatividad, el fomento de espacios colectivos y la formación de grupos. Esta característica ha permitido a algunos autores, hablar de una *nueva generación* de políticas sociales (Hintze, 2006; Rebón y Roffler, 2007). La ruptura respecto del paradigma neoliberal de políticas sociales reside en que ya no se opera a través de la individualización de las problemáticas sociales y la fragmentación de los receptores de la asistencia. Por el contrario, desde el discurso gubernamental se reconoce que el fenómeno de la desocupación, la pobreza y la creciente vulnerabilidad de las condiciones de vida, tienen su origen en factores macroeconómicos y globales, evitando, así, ser agentes de culpabilización y estigmatización individual de los receptores de la asistencia. A su vez, de acuerdo con los objetivos explícitos de los

programas, se busca la rearticulación de los lazos sociales y se desarrollan mecanismos orientados a la creación y/o consolidación de grupos a nivel barrial y/o comunitario. No obstante, esta interpelación se integra a la lógica emprendedorista mencionada anteriormente: “Por eso es muy importante señalar estas características, pero esencialmente la necesidad que tenemos de organizarnos socialmente para combatir la pobreza. La pobreza no es un fenómeno individual, es algo social y requiere la organización de toda la sociedad en torno a esto” (Fernández de Kirchner, 2009).

El mencionado *giro o nueva generación* en las políticas sociales, emerge luego de una crisis de representatividad de las instituciones políticas y gremiales tradicionales, entre las cuáles el Estado –por su centralidad en las mediaciones sociales de las sociedades modernas- ha sido el foco de las impugnaciones sociales. La crisis de representatividad no se redujo a la crítica, sino que también se plasmó en la emergencia de nuevas formas organizativas *desde abajo*, que buscaron canalizar las principales reivindicaciones, demandas y resistencias populares. Así, durante finales de los 90 y con mayor énfasis entre los años 2001 y 2003, los procesos de resistencia, creciente conflictividad social y búsqueda de alternativas de subsistencia de los sectores desposeídos habían nutrido la iniciativa, la creatividad y la organización popular, consolidándose en torno a su doble dimensión: lucha social en las calles y autogestión de emprendimientos, donde el trabajo constituyó el eje central de las reivindicaciones y luchas sociales expresadas por los movimientos de trabajadores desocupados durante la crisis. Entre estas últimas, el cooperativismo, la asociatividad, la autogestión y la recuperación de empresas por parte de los trabajadores, habían comenzado a visibilizarse y a ganar la simpatía de la opinión pública.

En este contexto, para reconstruir la legitimidad del Estado en el tratamiento de los grandes problemas sociales, fue decisivo reconocer la presencia de nuevos actores a nivel territorial y valorar la experiencia de auto-organización popular.

En función de dicha perspectiva, el diseño y ejecución de las políticas sociales de promoción de la *economía social*, incluyó a movimientos sociales de trabajadores desocupados, ONGs, cooperativas ya constituidas como receptoras y/o intermediarias (esto dependió del grado de institucionalización de las organizaciones en cada caso y de

su relación con los gobiernos locales) de los subsidios estatales. Los movimientos y las organizaciones fueron ampliando los espacios de participación en las políticas sociales en un proceso que fue desde instancias de decisión acerca de la asignación de recursos hasta constituirse (en algunos casos) en una extensión operativa del Estado nacional en el territorio (Zibechi, 2010). Esta situación dio origen a diversas formas de interacción, demanda y conflictividad y de grados diferentes de autonomía/subordinación respecto de los poderes políticos locales y nacionales, que dependieron en gran medida de alineamientos políticos de cada una de las organizaciones.

La interacción que se fue construyendo entre las organizaciones sociales y los funcionarios y empleados del Ministerio de Desarrollo Social, alteraron un conjunto de dinámicas estatales tanto a nivel simbólico como en las dinámicas y estructuras institucionales. Este proceso tiene especial relevancia en las formas de pensar e intervenir en los territorios empobrecidos.

### **Conclusiones**

El presente trabajo se propuso comprender el papel que las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* desempeñan en, y los elementos que aportan a, la matriz socio-asistencial argentina actual.

Con el fin de esclarecer los marcos conceptuales del trabajo, se ha comenzado por definir un conjunto de categorías relativas a los mecanismos de protección y asistencia social y su articulación con las políticas sociales en las sociedades capitalistas. De dicho recorrido, se desprende el concepto de matriz socio-asistencial como categoría conceptual que permite la operacionalización de material empírico a partir de la integración de distintas dimensiones y escalas de análisis. No obstante, la articulación ambigua que las políticas promoción de la *economía social y solidaria* construyen con la actividad laboral tensiona dicho concepto, motivo por el cual, se buscó interpelar a la propia noción de matriz socio-asistencial a la luz del actual contexto histórico.

Para ello, se abordaron las transformaciones estructurales en el sistema-mundo enfatizando en sus consecuencias para el *mundo del trabajo* y para las formas de concebir el papel del Estado en la *cuestión social*, lo cual permitió identificar dos procesos que marcan rupturas fundamentales en las sociedades contemporáneas: por un lado, la transformación de la clase-que-vive-del-trabajo, que pasa a presentarse fragmentada, heterogénea y diversificada, tornando borrosas las fronteras entre el trabajador y el receptor de asistencia. Y, por el otro lado, instauración del paradigma neoliberal de políticas sociales, que a través de diversos dispositivos de gubernamentalidad y de lógicas de acción, buscan construir un sujeto social capaz de asumir por sí mismo los riesgos y adaptarse de manera no-conflictiva a dichas transformaciones estructurales.

Las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* cobran relevancia en un contexto social, político, económico y cultural caracterizado por el quiebre de la hegemonía del paradigma neoliberal (tanto desde la sociedad como desde el gobierno) pero que encuentra dificultades de diverso tipo para plasmarse en acciones concretas que configuren un nuevo modelo de desarrollo integrado.

Los elementos analizados permiten afirmar que la proliferación de políticas de promoción de la *economía social y solidaria* significó el diseño e implementación de nuevos dispositivos de gubernamentalidad que se integran a la matriz socio-asistencial argentina, dando lugar a una intervención estatal de fisonomía múltiple. Considerar el papel de tales intervenciones estatales en una nueva etapa política que ha sido caracterizada como un *giro productivista*, requiere de un análisis que tome en cuenta tradiciones, conceptualizaciones, modalidades de acción y dispositivos institucionales que no se configuran de cero ante los cambios, sino como procesos de consolidación, de rupturas, de cambios transicionales, con idas y vueltas.

La experiencia social y política del neoliberalismo dejó huellas y marcas profundas en la matriz socio-asistencial argentina. Se trató de un conjunto de transformaciones de orden global que afectaron los paradigmas de acción y pensamiento de los sujetos sociales y de las estructuras y dinámicas del Estado. La revalorización del papel del Estado en la sociedad en general, y su desempeño en la problemática de la

pobreza en particular, significaron cambios profundos, que dieron como resultado intervenciones paradójicas, en el sentido de integrar lógicas de acción neoliberales a medidas que se concibieron como superadoras de dicho paradigma. Así, la “vuelta” al Estado, no significó una “vuelta” a las concepciones del pasado, sino que se trata de una “vuelta” que incorpora (al negar) el paradigma neoliberal y actúa sobre el escenario que éste ha dejado, ya no solo en el plano de las políticas estatales sino en el conjunto de la estructura social.

De este modo, si tomamos a los dispositivos analizados de manera conjunta, se evidencia que los aportes de las políticas de promoción de la *economía social y solidaria* a la matriz socio-asistencial, consisten en integrar a un grupo poblacional específico a la estructura social resultante de los cambios provocados por el modelo de acumulación capitalista de finales del siglo XX. Para ello, operan en la construcción de subjetividades que retoman elementos neoliberales (tales como la adaptación individual al medio) pero que se integran con mecanismos que remiten a formas históricas de protección social como, por ejemplo, la recuperación del trabajo como eje de la dignidad humana. Desde este punto de vista, es inevitable retomar el interrogante, planteado en las primeras páginas, acerca de ¿qué es lo que se protege a través de los mecanismos de protección social?, ¿a los individuos receptores? o ¿al sistema social de dominación?

La integración así construida, tiene su núcleo en la idea y la experiencia del riesgo como situación permanente e irreversible. Razón por la cual, se apela a la iniciativa de los sujetos –ya sea de manera individual o colectiva- en la búsqueda de alternativas de subsistencia, bajo la perspectiva de una situación ideal identificada con un momento de llegada: la desvinculación o “independización” de la ayuda estatal. Paradójicamente, este elemento es el que abre la posibilidad de generar algún espacio para la ruptura de esta matriz a partir de la construcción de proyectos autónomos superadores de las relaciones sociales de subordinación.

Por último, la resignificación de la *economía social y solidaria* como instrumento de las políticas sociales actuales, aporta un elemento complejo: poner en debate la redefinición de los conceptos de protección social y de asistencia social de

manera tal de incorporar a su universo a este tipo de políticas orientadas al autoempleo. Ello re-sitúa la noción de clase trabajadora como destinataria de la asistencia, evidenciando las principales tensiones inherentes al papel de los mecanismos de protección social en sociedades altamente desiguales. Ello termina por desmitificar la asistencia actual para enfrentarla a su funcionalidad al régimen de acumulación vigente.

### ***Bibliografía***

Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, N° 88, Abril de 2006. Santiago de Chile: CEPAL. Pp. 35-50.

Agamben, G. (2011), “¿Qué es un dispositivo?” en *Revista Sociológica*. Año 26, núm. 73, mayo-agosto 2011, México: Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología. Pp. 249-264.

Antunes, R. (2005), *Los sentidos del trabajo*. Buenos Aires, Herramienta.

Arancibia, I. (2005), “Hacia la construcción de otra economía desde el trabajo y los trabajadores” en *Documento para la discusión*, marzo de 2005. Buenos Aires: CTA – IEF - Espacio de Economía Social.

Arroyo, D. (2006), “La política social antes los nuevos desafíos de las políticas públicas” en *Documentos*. N° 26, Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.

Azpiazu, D. (1994), “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la Economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, D. *et al* [comps.], *El desarrollo ausente*. Buenos Aires, FLACSO.

Borón, A. (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

Beck, U. (1998), *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós Ibérica.

Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.

Coraggio, J. L. y Arancibia, I. (2004), "Recuperando la economía: entre la cuestión social y la intervención social", en Memorias Arbitradas del Congreso Nacional de Trabajo Social, Buenos Aires.

Danani, Claudia. (2004), "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las Políticas Sociales y de la Economía Social", en Danani, C. [org.], *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires, UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE.

De la Garza Toledo, Enrique y Neffa, Julio César [comps.] (2011), *Trabajo y modelos productivos en América Latina Trabajo y modelos productivos en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela luego de las crisis del modelo de desarrollo neoliberal*. Buenos Aires, CLACSO. CEIL-PIETTE-CONICET. Casa Abierta al tiempo (Universidad Autónoma Metropolitana).

Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.

Ezcurra, A. M. (1998), *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires, IDEAS – Lugar Editorial.

Filgueira, F. (1997), "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina", en Pérez Baltodano, A. [Edit.], *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.

Foucault, M. (2008), *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France 1978-1979*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006), *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Heller, A. (1985), *Historia y vida cotidiana. Aportación a la sociología socialista*. México, Enlace-Grijalbo.

Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. (2003), *Las Políticas Sociales en las sociedades complejas*. España, Ariel.

Hintze, S. (2006), *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Kliksberg, B. (2004), *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.

Korpi, W. y Palmi, J. (2003), “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization. Welfare State Regress in 18 Countries (1975-95)”, en *The American Political Science Review*. Vol. 97, num. 3, august 2003. United States, American Political Science Association.

Krmpotic, C. (2002), “La protección social pre-mercantilizada. La experiencia argentina desde la sociedad colonial hasta la caída de Rosas. 1515-1852”. Tesis Doctoral: PUC-SP, Brasil.

Krmpotic, C. (2004), “El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global” en Mendicoa, G. [comp.], *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el MERCOSUR. Opciones para el debate*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Lizuain, S.; Roffinelli, G.; Ciolli, V. (2011), “Economía Popular y Autogestión: Caminos de construcción contra hegemónica en el siglo XXI. Experiencias de autogestión en organizaciones sociales”, en: Rajland, B. *et al* [coords.] *Hegemonía y procesos de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy (2001-2007)*, Buenos Aires, FISyP y RLS.

Lvovich, D. y Juan S. [eds.] (2005), *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Mallimaci, F. (2007), “Los derechos humanos y la ciudadanía como matriz de análisis social” en Torrado, S. [comp.] *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. Buenos Aires, EDHASA.

Murillo, S. (Coord.) (2006), *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en *Documento G. E. CLACSO*, No.4. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Oszlak, O. (1996), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras" en Kliksberg, B. [comp.] *El Rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional*. México, Fondo de Cultura Económica-INAP.
- Pautassi, L. (2010), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Biblos.
- Puello-Socarrás, J. (2010), "Del homo oeconomicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo", en *Revista Otra Economía*, Vol. IV, N° 6, 1er Semestre/2010. Buenos Aires: RILESS.
- Rebón, M. y Roffler, E. (2007), "Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra"", en *Observatorio social sobre Gobernanza Efectiva y Desarrollo Económico Local*, Noviembre 2007, Buenos Aires, CEBEM.
- Rodríguez, M. C. y Ciolli, V. (2011), "Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión. El papel de las políticas públicas en este recorrido", en *Revista ORG&DEMO*, Vol.12, N° 1, Mirilía, Sao Paulo (Brasil), Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP).
- Svampa, M.; Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteros*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Wallerstein, I. (2006), *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- Zibechi, R. (2010), "Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos", en *Revista Otra Economía*, Vol. 6, N° 6, 1° semestre de 2010. Buenos Aires, RILESS.

**Fuentes citadas**

BM -Banco Mundial- (2006), *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. Washington DC: BM: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org) [25 de febrero de 2009]

BM -Banco Mundial- (2000), *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Washington DC: BM: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org) [25 de febrero de 2009]

BID –Banco Interamericano de Desarrollo- (2003), *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de Estrategia. Washington D.C., Agosto de 2003, [www.iadb.org](http://www.iadb.org) [30 de junio de 2007].

BID -Banco Interamericano de Desarrollo- (2004), *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Colombia: BID: [www.iadb.org](http://www.iadb.org) [25 de febrero de 2009]

CNCPS - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación:- [www.politicassociales.gov.ar](http://www.politicassociales.gov.ar) [15 de diciembre 2008]

Fernández de Kirchner, Cristina (2009), Discurso del a Presidenta de la Nación en el lanzamiento del *Plan Ingreso Social con Trabajo*, 14 de agosto de 2009. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos>. [8 de agosto de 2009]