

Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad?, Una discusión no acabada

Angélica De Sena¹

Resumen: Durante las últimas décadas frente a las diversas crisis económicas, en América Latina y en Argentina, se diseñaron diversas políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones asociadas con la pobreza y el desempleo, siempre destinadas a poblaciones puntuales. El presente trabajo pretende efectuar una reflexión sobre las políticas sociales, poniendo atención a las destinadas a la promoción de microemprendimientos, observándolas como una estrategia de focalización implementada desde hace al menos tres décadas en la Argentina. En tanto, en la última década emerge una nueva modalidad: *la masividad* como modo de focalización oculta.

Palabras claves: Políticas sociales; microemprendimientos; focalización; masivo.

Promoting micro-entrepreneurships and social policies: ¿Universality, Focalisation or Massivity?, an unfinished discussion

Abstract: For the last decades due to the several economical crisis, social policies were designed in America Latina and Argentina aiming to better the many situations associated to poverty and unemployment, always directed to a specific population. This article reflects on such social policies, focusing on those related to promoting micro-entrepreneurships, analyzing them as a focal strategy implemented for not less than three decades in Argentina. In the meantime, on the last decade a new modality emerges: massivity as veiled/occluded focal policy.

Keywords: Social policies; small enterprise; focal; massive.

¹ Socióloga (UBA), Magíster en Metodología de la Investigación Científica (UNLa), (c) Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Integrantes del GEMIS-IIGG-UBA; CIES.

Introducción

El concepto de *lo social* desde el sentido común construido, se instala como la adjetivación de *lo bueno* a cualquier acción realizada por personas individuales o por instituciones, de manera que: “la política económica es mala, la política social es buena; la economía a secas es mala, la economía social es buena” (SEIFFER y VILLANOVA, 2010).

De este modo, el término social se conforma de cierta benevolencia y hasta condescendencia, ocluyendo sus funciones y otorgando una especie de amnesia de su génesis. Por ello, no es posible iniciar análisis alguno sin considerar el modelo de acumulación vigente. En el sistema capitalista, el trabajo directo queda en manos del obrero doblemente libre, porque conserva la autonomía de su voluntad como poseedor de la única mercancía que tiene para vender, su propia fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, es un individuo libre en cuanto se encuentra separado de los medios necesarios para poner esa fuerza de trabajo en acción por su cuenta (IÑIGO CARRERA, 2008). Es decir, cada una de las personas, al tener que vender su fuerza de trabajo en el mercado, puede que no encuentre comprador y, por eso, se vea forzado al desempleo y a la precarización sin poder asegurar su reproducción. Cabe aclarar que asegurar la reproducción del otrora obrero no implica, únicamente, la reposición de todas las condiciones necesarias para que pueda continuar trabajando, sino que, además, debe tener la capacidad de asegurar el sustento de su familia y particularmente de sus hijos, de modo de garantizar al capital trabajadores en las generaciones futuras.

Ahora bien, el capital debe asegurarse, además, que la fuerza de trabajo que no emplea, hoy permanezca disponible, en caso de que sea requerida en un futuro. De este modo, es el Estado, como representante inmediato del capital total de la sociedad, el que lo garantiza a través de las políticas públicas, en general, y las sociales en particular, que sirven, entre otras medidas, para asegurar la reproducción obrera si ésta peligra debido a las dificultades de garantizarla vía mercado laboral. Desde una perspectiva marxista, el Estado, como forma necesaria del capital, es el explotador de la clase obrera como tal, pues es el garante de que la misma produzca plusvalía en condiciones normales (IÑIGO CARRERA, 2008), asegurando los máximos posibles de “homogeneidad” entre integración social e integración sistémica. Por ello, en las sociedades capitalistas, el problema de la integración social se ubica en el centro de las discusiones respecto al orden social (GRASSI, 2006; CASTEL, 1997, entre otros).

Lo dicho hasta aquí permite afirmar que, frente a la incapacidad del sistema para asegurar la reproducción de cada una de las personas, es necesario reparar esa falla, y para ello se requiere de la aplicación de políticas sociales con diversos grados de “complejidad”, que acompañen y potencien dicho sistema. De esta manera, las políticas sociales resultan eficaces para menguar la lucha de clases y para disminuir los costes laborales a cargo de los empleadores (HALPERÍN WEISBURD, et al. 2008), al mismo tiempo que se financian con la plusvalía arrancada a otras fracciones de la sociedad, es decir a los sectores más vulnerables. Por ende, la razón de ser de las políticas sociales consiste en asegurarse que “la mayoría de la población acepte esta dominación del capital” (GOUGH, IAN, 2003 apud HALPERIN WEISBURD, 2008).

En este contexto, el presente trabajo intentará efectuar una reflexión sobre las políticas sociales, poniendo atención a las destinadas a la promoción de microemprendimientos, observándolas como una estrategia de focalización implementada desde hace al menos tres décadas. Como modalidad argumentativa se escogió comenzar revisando algunas definiciones de “políticas sociales”, considerándose que las mismas son un modo de construcción del tejido social, plasman socialidades, por lo tanto su vínculo con la política y el mundo político es profundamente estrecho. El siguiente punto revisa la cuestión del trabajo, dado que durante las últimas décadas frente a las diversas crisis económicas, en América Latina y en Argentina, se diseñaron diversas políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones asociadas con la pobreza y el desempleo. Al analizar los diversos programas implementados las mismas parecen estar dirigidas a un tipo de población particular, con alguna determinada característica, dejando en evidencia su focalización y la atención a un efecto de la problemática y no a su causa. Por ello, en el último punto se exploran las concepciones respecto a las políticas universales, focalizadas o masivas, éstas últimas como una modalidad que emerge durante la última década. Finalmente se toma el caso del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, en tanto un ejemplo de focalización ocluida.

¿Qué son las políticas sociales?

Desde una perspectiva analítica, puede considerarse a las políticas públicas como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un “problema” que merece su atención y emprende una serie de acciones, con el fin de eliminarlo o mitigarlo (TAMAYO SAEZ, 1997). Dichas políticas públicas en general, que comprenden a las políticas sociales, económicas, etc., formuladas por los distintos

poderes gubernamentales, siempre responden a un proyecto político determinado, en el marco de un sistema político-administrativo que, responde al sistema de acumulación vigente. Por lo tanto, las mismas refuerzan necesariamente el poder político de algún grupo en detrimento de otro, en tanto generan procesos internos al Estado, que se entrecruzan complejamente con las fases sociales relativas al surgimiento, tratamiento y resolución de la “cuestión” que la política pública intenta resolver (OSZLAK y O’DONNELL, 1976).

Respecto a la cuestión social, esta comienza a aparecer en el siglo XIX dando cuenta del riesgo de destrucción de la sociedad liberal, debido a las nuevas tensiones generadas por la industrialización. “Así emerge ‘lo social’, entendido como los sistemas de regulación (diferentes a los del mercado), instituidos para intentar llenar la brecha entre lo político y lo económico” (HOPP, 2010, p.4).

El punto de partida para Danani (2004) es que las políticas sociales *hacen sociedad* ya que son “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de *la distribución secundaria del ingreso*. En este último aspecto, ello significa que lo que las distingue es que ese proceso de *configuración* no obra en el circuito de la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores (*distribución primaria*), sino por mecanismos de redistribución que se le superponen (o, antes bien, sólo analíticamente distinguibles de aquélla, pero tampoco idénticos)” (DANANI, 2004, p.11). De este modo, es posible efectuar una distinción “entre políticas sociales y políticas inmediata y tradicionalmente reconocidas como económicas y, parcialmente, entre políticas sociales y políticas laborales en sentido general (ya que estas últimas, al regular *directamente* los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven *principalmente* en la esfera de la distribución primaria)” (DANANI, 2004, p.11). Esta definición da cuenta de una amplitud que obliga a buscar lo específico de la política social, para lo cual Danani (2009) propone que “el primer vector de diferenciación entre tipos de política es el del objeto sobre el cual ellas actúan directamente (...) lo que es destinatario de la acción u operación del sujeto” (DANANI, 2009, p.29).

Sojo (1990) parte de considerar que la política económica y la social son dimensiones del desarrollo, y afirma que la distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones propias de la política económica, pero con grandes efectos sociales, por ello las mismas

determinan las políticas sociales. En un sentido similar Garretón afirma que “si la finalidad de la política económica es dirigir la economía hacia la satisfacción de necesidades materiales de los individuos (...) la política social tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal. Ello significa un cierto nivel de igualdad entre sus miembros, una calidad de vida definida de acuerdo a la diversidad cultural de quienes la forman y la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustento a la ciudadanía” (GARRETÓN, 1999, p. 42).

Por su parte, Grassi (2000) afirma que hay dos elementos que hacen a la *cuestión social* en el capitalismo, y que interpelan la legitimidad del Estado moderno democrático. Ellos son: la cuestión de la pobreza, en tanto refiere a las condiciones de reproducción de la vida; es decir, a las limitaciones en el acceso a bienes y servicios y en la participación e integración socio-cultural; y a la cuestión del trabajo, entendido como capacidad humana que, organizada por el mercado, viabiliza y legitima el acceso a los recursos, la protección y la seguridad de los sujetos y las condiciones de su participación en la vida socio-cultural. La autora analiza el periodo argentino denominado neoliberal – entre los años 1990-2000 –, en el que la cuestión de la pobreza es constituida y abordada como problema social, que admite la posibilidad de acciones de asistencia estatal o de beneficencia privada, y los problemas de la esfera del trabajo vinculados con la ilegalidad en las contrataciones, el desempleo, la crisis de los sistemas proteccionales y el nivel de los salarios. Estos últimos fueron tratados estrictamente como un problema económico (del mercado), es decir reducidos a una relación entre oferta y demanda, tanto en términos cuantitativos (puestos de trabajo en relación a las personas activas) como cualitativos (cualificaciones requeridas por los puestos respecto de la oferta disponible); y de costos de este factor para la competitividad de la producción.

Por otro lado, en los últimos años se ha instalado en los debates académicos y políticos la problemática vinculada con el “enfoque de derechos humanos”, tanto en términos de análisis e implementación de políticas públicas, en vinculación con los modelos de desarrollo, como en relación con las esferas de exigibilidad de los derechos. Este enfoque considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo y al mismo tiempo precisa las obligaciones de los Estados en materia de cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales (ABRAMOVICH y PAUTASSI, 2009). A partir de allí, se abre un espectro variado de relaciones entre derechos y políticas, sistemas de evaluación bajo estándares de

derecho; accountability (horizontal y vertical) y diversas esferas de responsabilidad a nivel de los Estados y a nivel internacional. Este abordaje marca un punto de inflexión en la dinámica de los procesos sociales de las últimas décadas, particularmente respecto de las políticas sociales focalizadas² promovidas por los organismos internacionales de asistencia crediticia y adoptadas por los distintos gobiernos.

Entre las diferentes discusiones, se puede observar cierta preocupación por no reducir la definición de la política social a la de política *contra* o de *alivio* a la pobreza, por ser una concepción que expresa la hegemonía del ideario neoliberal en la política social (DANANI, 2009).

Respecto a las discusiones sobre su diseño, se halla una fuerte presencia de dos conceptos: “la eficacia” y “la equidad”. Pero, para ello es necesario crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso, y considerar a la población pobre no solo como carente sino como sujeto económico. De este modo, la eficiencia del Estado se relaciona no solo con su acción momentánea sino también con los efectos dinámicos de largo plazo, orientados a incrementar el capital físico y humano. Es posible establecer que “los objetivos e instrumentos de la política social remiten a un acuerdo acerca del bienestar socialmente deseable y de los medios óptimos para alcanzarlo, que puede cristalizar en la formulación de derechos sociales” (SOJO, 2007, p. 127).

Lo dicho hasta aquí permite caracterizar a las políticas sociales como un “conjunto de concepciones ideológicas que se plasman en diseños normativos e institucionales que buscan limitar las consecuencias sociales producidas por el libre juego de las fuerzas del mercado; concepciones que, al mismo tiempo, son útiles para construir legitimidad política” (RAMACCIOTTI, 2010, p.193).

Es decir que, las políticas sociales son “políticas”, por tanto conllevan un conjunto de: acciones, omisiones e intereses de múltiples actores que expresan necesidades políticas, económicas y sociales de un momento dado, en una construcción histórica y cultural que determina un terreno en el que convoca a las alianzas y las luchas, dando paso a definiciones sobre la naturaleza de las intervenciones sociales con la consecuente inclusión de determinados núcleos poblacionales y la marginación de otros (RAMACCIOTTI, 2010). Podemos agregar que tanto las acciones como las omisiones de cada política social construyen sentidos y conforman sujetos individuales y sociales, al mismo tiempo que se consolida un imaginario colectivo. Asimismo, es posible

² El punto siguiente aborda esta temática.

determinar tres centros de interés de las políticas sociales: el bienestar, el impacto que producen y la institucionalización, organización e implementación, de modo que están involucrados en ellas múltiples actores con intereses y recursos diferentes, tanto públicos como no públicos (ADELANTADO, 2009).

Claramente las inclusiones y exclusiones son formas de focalización de las políticas sociales. Por tanto, todo análisis de las políticas públicas debe tomar en consideración “los procesos que las generan y las estructuras de poder donde se fundamentan y desarrollan, el modelo de sociedad que suponen y recrean, junto con los sectores sociales favorecidos en detrimento de otros. En el marco enunciado, la función de las políticas sociales radica en atenuar los conflictos entre las distintas clases o grupos sociales en su puja por captar la riqueza producida por el conjunto de la sociedad. Para rescatar y enfatizar el importante rol que juegan las ideas y los valores en la producción y reproducción de las aludidas políticas, se requiere una mirada sobre las ideologías subyacentes elaboradas en torno a las situaciones problemáticas vinculadas a la cuestión” (HALPERIN WEISBURD, 2011, p.82).

En las últimas décadas, en América Latina y en Argentina, como consecuencia de las distintas crisis económicas y de los distintos ajustes, comenzaron a hacerse notar con más fuerza las políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones asociadas con el desempleo y la caída de los ingresos causados por perturbaciones macroeconómicas, de este modo la cuestión del trabajo se *fundió* con la social.

Y el Trabajo

Referirse al trabajo es una tarea compleja que requiere considerar al menos dos elementos: el histórico y el social. Supiot (1996) señala que es “una construcción mental” producto de una definición normativa en la que colaboraron distintas disciplinas, tales como el derecho, la economía política y la sociología. En tanto Gorz (1998) lo define como “una construcción social” generada durante la primera fase del capitalismo industrial y vinculada con la reproducción del todo social. De este modo, el trabajo funcionaba, en el escenario de la modernidad, como un medio de socialización, de estandarización, que al mismo tiempo que incluía la capacidad de creación y de autodeterminación individual y colectiva brindaba el atributo de pertenencia e integración a la sociedad. Entonces, el sujeto cumple una función con reconocimiento social y además recibe un salario, el amparo legal y los beneficios sociales. Por su parte, Robert Castel (1997) expone la trayec-

toria histórica que ha llevado, a Europa, a hacer del trabajo la razón principal de la utilidad de una persona en el mundo. Al desintegrarse la base social del trabajo también se desvanece el compromiso incorporado en los derechos sociales universales del bienestar social.

Durante el siglo XX, la protección social se estructuró en función del empleo formal, en donde el trabajo asalariado gozaba del status de la dignidad y de la protección, a través de los instrumentos del sistema de seguridad social, de larga data y cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina. A medida que desaparece este modo de organización social, es decir la *sociedad salarial* (CASTEL, 1997), los problemas de empleo comienzan a mostrarse como problemas sociales. La idea de *metamorfosis de la sociedad salarial* permite dar cuenta de una serie de transformaciones sociales que implican fuertes *mutaciones* en el mundo del trabajo y en la cotidianeidad de las personas, entre ellas, la dilución de una serie de prerrogativas asociada a la condición de trabajador asalariado, con todas las consecuencias que ello implica. Más allá de las discusiones sobre las particularidades de la extensión de las sociedades salariales, en los países periféricos, la idea de metamorfosis remite a dar cuenta de un cambio cualitativo entre los procesos de creación de riqueza y las condiciones sociales necesarias para llevar adelante dichos procesos (LISDERO, 2009).

En Latinoamérica, en las últimas décadas, se han debatido con profundidad y profusamente las modificaciones, reconceptualización y metamorfosis del mundo del trabajo, del empleo/desempleo y del trabajo asalariado. Solo para mencionar, dos de los autores más citados, De La Garza (1999) y Antunes (2005), han intentado esclarecer la posición, condición y contenido de las formas de trabajo que emergieron durante los años 90'. El trabajo es una de las claves para leer las regímenes de acumulación vigentes asociados a los cambios y continuidades de sus funciones y contenidos. Como sostiene Lisdero "existen dentro de la clase trabajadora algunos obreros directamente integrados en los procesos de producción de valor, mientras que otros participan periféricamente de los mismos procesos. Lo interesante y problemático es que ambos son necesarios para el proceso de producción y el modo de acumulación capitalista actual" (LISDERO, 2009, p.112).

En relación a ello, a partir de los desajustes en las políticas respecto a desempleo o reconversiones, las políticas sociales comenzaron a realizar diversas intervenciones en este sentido, y una de ellas refiere a la promoción de microemprendimientos. Otras en cambio, como es el caso de los programas sociales, entendidos como transferencias de ingresos no contributivas para el alivio de la pobreza en la población general, consti-

tuyen una modalidad relativamente nueva en la política social argentina, ya que se desarrollaron fundamentalmente como respuesta a la crisis de 2001-2002³. Estas diversas intervenciones parecen estar dirigidas a un tipo de población particular, con alguna determinada característica, dejando en evidencia su focalización y la atención a un efecto de la problemática y no a su causa. Por ello, es menester revisar las concepciones respecto a las políticas universales o focalizadas.

¿Universales o focalizadas? una discusión no saldada

La política social se conformó, como ámbito especializado de formación universitaria, en simultáneo con la constitución de un campo de estudios e investigación sobre el tema. Ambos procesos se entienden en el contexto de la extraordinaria transformación socio-política e institucional de las sociedades capitalistas, que se desató desde mediados de la década del '70, y de la cual el "Estado de Bienestar" es una parte fundamental, pero no la única *política social*. El problema del que la política social se ocupa es el de la reproducción social, en sociedades tensionadas por: la libertad e igualdad formal de los individuos y por las condiciones "reales" de vida impuestas por la mercantilización de la fuerza de trabajo. Dichas condiciones permanentemente recrean la dependencia y la subordinación de las personas bajo variadas formas.

Durante los años '80 se configuró el ámbito de acción de la política social como subsidiario en materia de pobreza, consolidando el reemplazo de la concepción de la universalidad por el de focalización y dejando de lado la atención a las causas y ubicándose en los síntomas, y en la década siguiente se legitimó esta tendencia (SOJO, 2007). De este modo, se abre la posibilidad de definir a las políticas sociales como una combinación entre lo público y lo privado, en donde el Estado se ocupa de "combatir"⁴ la pobreza y el individuo se encuentra

³ En lo que respecta a los planes sociales, en Argentina hay una clara preferencia por aquellos que acrecientan las oportunidades laborales. La Encuesta de Percepción de Planes Sociales y las consultas a actores relevantes de la política social a nivel nacional, subnacional y local, evidencian que la población prefiere programas con efectos tangibles en el mercado de trabajo. Entre los beneficiarios potenciales, se constata una clara preferencia por aquellos planes que brindan beneficios acompañados de entrenamiento laboral y acceso a servicios de empleo y de intermediación laboral, incluso si tal opción implica recibir menores montos en términos de transferencias de ingresos (RINGOLD y ROFMAN R. 2008).

⁴ Scribano (2008) plantea que en los distintos modos de etiquetar la pobreza el sujeto siempre es observado desde afuera, como carente o incompleto y establece tres metáforas usadas en la representación e intervención de la pobreza: a) la militar, cuyas acciones refieren a combatir; b) la enfermedad, cuyas acciones refieren a extirpar y mitigar y c) como fenómeno natural que se debe alcanzar o cubrir.

solo y responsable en el mercado y con el consiguiente menosprecio al principio de solidaridad del financiamiento. “De allí la analogía que se puede establecer con las propuestas reduccionistas de focalización propugnadas a partir del decenio de 1980, las que desde el tema de la pobreza planteaban un paradigma semejante en materia de política social” (SOJO, 2003, p.134).

De este modo, durante la década del '80, se fueron instalando con mayor énfasis las propuestas a favor de “focalizar” o “enfocar” el gasto social en las poblaciones pobres, ello en contraposición a la “universalidad”; generando la disyuntiva *políticas universales o focalizadas*. La decisión significa un cambio en la concepción y conlleva al menos elementos económicos y políticos, que determinaran determinar la configuración y consolidación de una determinada estructura social, *hacen sociedad* (ADELANTADO y PÉREZ, 2006).

Si se considera que la pobreza es un elemento que acompaña la concentración de la riqueza, la falta de destrezas, de capital físico y de activos complementarios en un sector de la población; entonces se debe actuar sobre el empleo, la distribución del ingreso y el Estado debe reasignar la inversión pública con el objeto de permitir que los “pobres” accedan a los activos. Ello significa políticas de redistribución de los activos, en mercados de factores; impuestos a las rentas personales y a la riqueza, provisión de bienes de consumo público, mercados de mercancías e intervención en el desarrollo tecnológico. Respecto a los servicios públicos, los pobres deben obtener mejor participación y no ser discriminados en la formulación de las políticas, tener acceso a los servicios para de ese modo también aumentar su productividad. De esta manera, la universalidad en esencia plantea que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recuperen, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos.

En cambio la focalización proviene esencialmente de los organismos multilaterales de crédito, preponderantemente del Banco Mundial, quien argumenta que para reducir la pobreza es necesario el diseño de programas bien focalizados (SOJO, 1990, 2003, 2007). El Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1988a, p. 13, *apud* SOJO, 1990) propone centrarse en los sectores vulnerables y generalizar la focalización del gasto público. Para ello cada país debe: a) contribuir a solucionar la crisis fiscal del Estado mediante políticas sociales, b) concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables de la población, mediante políticas de “focalización”, c) restringir la acción del

Estado en materia de política social, d) abandonar las políticas universales, e) privatizar relativamente la política social. “El Banco Mundial plantea que la universalidad genera desigualdades y propone en ocasiones privatizar los servicios, o bien modificar los aranceles de los servicios públicos, diferenciándolos para favorecer a los grupos considerados prioritarios. La propuesta generalmente va asociada con una restricción de la acción del Estado dirigida a grupos considerados prioritarios y con la preferencia por un sistema privado que preste servicio a los sectores con capacidad de pago, e incluso a los grupos vulnerables” (SOJO, 1990, p.189).

Para esta posición, en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que “más lo necesitan”. La idea central refiere a la selectividad del gasto social, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza. La focalización también refiere a los activos en tanto determinantes del ingreso, su definición es en tanto grupo objetivo, con particulares características y/o atributos, y homogéneo internamente respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él. De este modo, el concepto no se centra en las causas sino en los síntomas de la pobreza. El argumento de eficiencia es – entonces – contundente para los críticos de las políticas universales. Se trata de la expresión de una sociedad que reconoce a los menos aventajados y se preocupa por la equidad.

Esta mirada permite producir una fuerte reestructuración y redefinición, en el ámbito de los derechos sociales, mediante desarrollos normativos de carácter remercantilizador. Ello tiende a aniquilar las políticas universales, instalando las focalizadas en grupos, franjas sociales y segmentos excluidos de los mercados de trabajo, que sustituyen derechos sociales y económicos por medidas de apoyo asistencialista. De este modo, la empresarialización y provisión privada de servicios de bienestar se ha integrado en el circuito económico, de forma que muchos derechos sociales se están tornando mercancías (ADELANTADO y PÉREZ, 2006). Evidenciándose un cambio de significados, los activos físicos ahora son marginales y el capital humano es planteado como umbral mínimo de satisfacción de necesidades.

Entre las críticas a las políticas focalizadas se destacan:

- El aumento tecnocrático y los costos administrativos y de información.
- La necesaria definición y redefinición de la línea de la pobreza.

- La posibilidad de generar nuevos focos de pobreza, a partir de población intermedia (no necesariamente pobre de acuerdo a definiciones estadísticas) no atendida.
- Atentar contra las metas de equidad al atender a una población puntual, ya que las poblaciones requieren de atención en múltiples situaciones (educación, salud, alimentación, etc.), obstaculizando la maduración de la inversión social.
- Producir una selectividad imperfecta, porque la información sobre los beneficiarios elegibles nunca es absoluta.
- Generar “(...) una cierta privatización de los servicios sociales y una filosofía asistencial, (...) [generando] condiciones estables y permanentes de dualización de la sociedad entre aquellos que pueden acceder a los mecanismos del mercado y aquellos que necesariamente deberán siempre ser ‘asistidos’ por el Estado” (GARRETÓN, 1999, p. 502).
- Construir la figura del pobre como “beneficiario”, generando un cambio de cultural (GARRETÓN, 1999)
- Fragmentar las comunidades y erosionar los lazos sociales, ya que se establece una diferencia entre quienes perciben/acceden y quienes no a determinado programa o plan social.
- La asistencia social se constituye como un *don*, como algo que se da en las condiciones que establecen un “dador”, que es quien decide qué, cuándo y cómo, invitando a poblaciones definidas como pobres a aceptar la limitación de sus derechos.
- Dificultar el desarrollo de las democracias porque facilitan el clientelismo político, ya que el acaparamiento de recursos estatales, por parte de los partidos políticos en los que predomina el vínculo clientelar, es básico para la reproducción de la desigualdad (ADELANTADO y PÉREZ, 2006).
- Requerir de alguien que actué como mediador, que determine quién es merecedor o no de tal programa, que certifique - en algún sentido - que esa persona es portadora de los atributos necesarios para merecer esa intervención estatal. De este modo, la desigualdad no es sólo social sino también política (ADELANTADO y PÉREZ, 2006).

Sojo afirma que los diversos criterios de selectividad deben poder “determinar si con las políticas sociales que se adopten se pretende erradicar la pobreza, o que prevalezca un tipo de pobreza combatiendo

el que lo excede” (SOJO, 1990, p 197), como modo de asegurar que siempre habrá *pobres*.

Durante la década de los años ‘90, la política social, en América Latina y en Argentina, sufrió una transformación en sus tres modos de operar: el laboral, de seguridad social y asistencial. Respecto al primero, el Estado dejó de lado su papel de tutela y regulador de las relaciones contractuales⁵, en cuanto a la política de seguridad social apeló a la privatización de los seguros de accidentes de trabajo y gran parte del sistema previsional. Y, en el terreno específico de la política asistencial – referida a las transferencias monetarias y/o de bienes a sectores de la sociedad imposibilitados de satisfacer sus necesidades a través del mercado de trabajo, se asistió a un doble proceso de descentralización y focalización. De este modo, en las últimas tres décadas, se redefinen las funciones estatales y se consolida una nueva perspectiva de la política social basada en la reducción presupuestaria destinada; un retorno a la vieja descentralización administrativa; la focalización de los programas asistenciales en contraposición a la universalidad planteada por el Estado del Bienestar, y una apelación constante a la sociedad civil (HALPERIN *et al.*, 2008).

Ya en el nuevo siglo comienza a circular fuertemente la idea de políticas sociales inclusivas⁶ (ARROYO, 2006a; 2006b; CLEMENTE, 2005; 2006, MDS, 2005, 2010), ensombreciendo – en algún sentido – la discusión sobre la universalidad o focalización. Arroyo (2006a, 2006b) destaca que una innovación del Plan “Manos a la Obra”, en su implementación, refiere a su “masividad” como lo opuesto a iniciativas aisladas y pequeñas, dando cuenta de una gestión “sostenida y masiva con transferencia de recursos para aquellos que están fuera del sector financiero formal y que tienen capacidades productivas asociativas o no asociativas” (ARROYO D. 2006a, p. 20).

Rozenwurcel, y Vázquez afirman que “en 1996 se creó el primer programa masivo de transferencia de ingresos: el Plan Trabajar. Su objetivo era dar empleo a personas desocupadas no cubiertas por el seguro por desempleo. El programa proveía una suma no remunerativa de AR\$ 200 por el lapso de seis meses. También se creó en 2000 el Plan de Emergencia Laboral, concentrado en un grupo de provincias, con el

⁵ Debido a una combinación de desregulación general del sistema, de desarrollo de nuevas formas flexibles de contratación y de intervenciones de emergencia en forma de políticas activas de empleo, entre otras cosas.

⁶ Se destaca que el director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavía, instó al impulso en Latinoamérica de políticas sociales inclusivas, más allá de la complacencia que puedan arrojar los datos macroeconómicos. Disponible en <http://www.primicias.com.do> 5/12/2011.

objetivo de capacitar y dar empleo a trabajadores con problemas de empleabilidad” (2008, p. 253). Luego a partir de la crisis, en 2001/2002, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue uno de los programas emblemáticos respecto a la masividad, alcanzando los 2 millones de beneficiarios, de acuerdo a la información oficial (Ministerio de Desarrollo Social 2005, 2010). Es menester considerar que entre los significados más fuertes que produce se halla el ingreso “masivo” de una cohorte de beneficiarios a programas sociales.

De esta manera emerge la nueva denominación de “lo masivo” como “para muchos”, una adjetivación que se aplica a una gran cantidad (Diccionario de la Real Academia Española) ocluyendo que no es para todos, el nuevo concepto aleja la discusión de la focalización o universalidad, dejando la clara evidencia de la necesidad de *atender a mayor cantidad de personas*.

Entre estos programas se encuentran aquellos que llevaron adelante distintos organismos públicos en la promoción de actividades socio-productivas como nuevas formas de las políticas sociales, a través de microemprendimientos.

La promoción de Microemprendimientos y las Políticas Sociales

A partir de la década del '70, es posible identificar acciones estatales que abordan al sector informal de la economía y la falta de empleo formal como “problema”, y para ello se comienza a considerar la promoción de pequeñas unidades económicas – denominadas microempresas o microemprendimientos –, como alternativa adecuada.

Durante las últimas décadas, en América Latina, se llevaron adelante diversos programas de promoción y/o apoyo a este tipo de unidades autogestionada, a cargo de trabajadores individuales, grupos familiares o libremente asociados, desde las organizaciones de la sociedad civil y del ámbito público (nacional y provincial), tanto como políticas relacionadas con el mercado laboral como sociales⁷. En la Argentina, si bien el sector informal estuvo presente, a lo largo del proceso de conformación de la estructura económica del periodo de industrialización por sustitución de importaciones, la creciente incapacidad del sector moderno de la economía para absorber la totalidad

⁷ De este modo, la cuestión del trabajo no esta escindida de lo social, tal como se mencionó anteriormente.

de la oferta de mano de obra⁸, llevó al diseño de políticas públicas vinculadas con el mundo laboral.

Los programas de promoción de microemprendimientos se convirtieron en una modalidad de “refugio”, para quienes no lograban incorporarse al mercado de trabajo, a partir de la entrega de un bien (maquinarias, insumos, etc.), de un crédito en condiciones más beneficiosas para su tomador, de un subsidio monetario o de una prestación tal como capacitación, asesoramiento o asistencia técnica. Una breve mirada por estos programas permite observar que: a) orientan sus acciones hacia grupos considerados en situación de vulnerabilidad económica y social, tanto rurales como urbanos (pequeños productores, grupos de aborígenes, mujeres, discapacitados, jóvenes, desocupados, etc.), b) se trata de experiencias con una cobertura limitada ya que refieren a una zona geográfica (provincia o región) o a un sector de la población con determinadas características (desocupados, jóvenes, etc.), c) se propicia la asociatividad entre las personas para conformar grupos y entre estos, junto con el vínculo con instituciones públicas o no (municipios, universidades, instituto nacional de tecnología agropecuaria - INTA -, diversas organizaciones de la sociedad civil, entre otros) como modo de fortalecimiento del microemprendimiento; y d) se ofrecen capacitaciones relacionadas con la gestión de la unidad o con la actividad que desarrolla, tales como asistencia técnica, asesoramiento y/o seguimiento.

El “análisis conceptual e histórico de experiencias paradigmáticas de política social en la región muestra hitos fundamentales en la trayectoria del vínculo entre las políticas selectivas contra la pobreza y las políticas sociales sectoriales” (SOJO, 2007, p.111), siempre condicionado por los distintos modos de focalización. Los distintos programas de promoción de las unidades productivas denominados microemprendimientos en la Argentina, claramente pueden ser observados como un modo de paliar o mitigar la situación de desocupación de la población, esto hace que se ubiquen en políticas contra la pobreza pero por el propio modo de implementación trascienden este objetivo.

Donato Monge (2003) analiza el caso de San José de Costa Rica, y afirma que la orientación de la política social se torna cada vez más excluyente y focalizada, y tiende a desplazar los enfoques universa-

⁸ Solo por mencionar dos informaciones: Rofman y Moreno (1988) mencionan que dentro del empleo industrial los cuenta propia pasaron del 13% en 1960, al 17% en 1970 y al 20% en 1980; en tanto los datos del módulo sobre informalidad laboral aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (NDEC) y el Banco Mundial, en el 2005, indican que el 45% de los trabajadores del Gran Buenos Aires son informales. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/>.

listas y las respuestas de carácter integral. Así, las políticas sociales hacia el tratamiento de la pobreza se expresan de dos formas: mediante las medidas de compensación social y a través de los programas relacionados con el sector social productivo, mediante las políticas denominadas socio-productivistas⁹ de apoyo a microempresas o microemprendimientos del sector forma/informal urbano o rural. Dicho diagnóstico puede extenderse a Argentina.

La implementación de estos programas genera miradas positivas ya que los mismos pretenden lograr un desarrollo social y económica-sustentable, que permita generar empleo y mejorar la calidad de vida de personas y familias en situación de vulnerabilidad económica y social; utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos instalados en la comunidad, en un marco de equidad y participación social (ARROYO, 2006a; 2006b, CLEMENTE, 2005, 2006, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2005, 2010).

Desde miradas cercanas al Banco Mundial, “estos programas representan un gran desafío, tanto en términos de su diseño como en lo que respecta a las posibilidades de garantizar una implementación efectiva. Para su implementación, estas políticas requieren la acción y gestión coordinada por parte de diversas agencias y niveles gubernamentales. En cuanto a su diseño, deben atender las demandas concretas de la población vulnerable y ofrecer oportunidades e incentivos adecuados que promuevan y faciliten la generación de ingresos suficientes en el mercado laboral por parte de los beneficiarios” (RINGOLD, D. y ROFMAN, 2008, p. 27). Esta postura permite inferir que también se trata de programas que van hacia la idea de inserción en el mercado laboral

Este tipo de programas también cosechan posiciones críticas, dado que “no pretenden crear un nuevo sector económico intencionalmente no capitalista ni contravenir sino ampliar el alcance social del modelo mercantil capitalista vigente” (CORAGGIO, 2008, p. 42). Ello porque “el sentido de cada programa debe ser aprehendido teniendo en cuenta no sólo su justificación, su intencionalidad declarada, sino también el campo-económico, político, práctico, teórico- de las políticas públicas (estatales o no estatales) en el cual se ubica. Por un lado, el discurso económico neoliberal puede justificar ese tipo de programas en nombre del sistema de mercado, aduciendo que vienen a subsanar fallas en nuestros mercados (como es el caso del microcrédito), con el fin de mejorar las oportunidades

⁹ Es menester destacar que dentro del Plan “Manos a la Obra” se creó una dirección de Emprendimientos Socio-Productivos.

de aquellos pobres excluidos que muestren capacidad para insertarse como microempresarios” (CORRAGGIO, 2008, p.41).

Abramovich define este tipo de intervenciones como “sociales del Estado, que no pueden ubicarse estrictamente dentro de las políticas sociales, ni únicamente dentro de las denominadas económicas y que, sin embargo, tienen rasgos que permitirían caracterizarlas como unas y otras. Actúan en el marco de la distribución primaria del ingreso, lo cual las diferencia de las políticas sociales en sentido estricto. No regulan relaciones directas contractuales entre el capital y el trabajo, y por ende no son políticas laborales. Son políticas sociales dado que tienen como objeto las condiciones de reproducción de la vida, y son políticas económicas no sólo porque tienen una prestación que es típicamente económica y estimulan la producción para el mercado; sino también porque, más allá de que intervienen en la regulación de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, actúan modificando las posibilidades del capital de desplegar estrategias de acumulación diversas”. Esta definición deja en evidencia la fuerte conexión entre “las políticas” (ABRAMOVICH, 2007, p.19).

De lo dicho hasta aquí, se desprende claramente que este tipo de intervención es de carácter *focalizado*, con un objetivo “social” en tanto “apuntan al mismo sector en que se focalizaron las políticas sociales neoliberales, ahora con propuestas de autoorganización mercantil que, a partir de una intervención inicial subsidiada pasarían por el filtro que plantea el mercado como capacidad de autosustentación financiera. Y es también político porque contribuye al objetivo de gobernabilidad y a fortalecer la noción de que cada uno es responsable de su situación económica” (CORAGGIO, 2008, p.42).

En el punto siguiente se toma el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: Manos a la Obra”, con el fin de observar como una política social focalizada pasa a determinarse como masiva.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: Un ejemplo de focalización oculta

Siguiendo a Donato Monge (2003), el desarrollo de la política social y de las políticas de apoyo a los microemprendimientos en particular, parte de una concepción de la política social como un mecanismo de legitimación. El Plan “Manos a la Obra” fue puesto en marcha el 11 de agosto de 2003, desde el Ministerio de Desarrollo Social

con el propósito de “constituir un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, a través del apoyo a emprendimientos productivos, comerciales, comunitarios, familiares o unipersonales” (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2004) a ser llevados adelante fundamentalmente por “personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social” (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2005, p.17). De este modo se pretende disminuir los índices de pobreza y generar mecanismos de inclusión social, a través del desarrollo de actividades productivas que generen ingresos en el ámbito local. El mismo cuenta con varias líneas de financiamiento para estas unidades productivas, entre ellas el “Programa Herramientas x Trabajo”, que se inició en Enero del 2004, destinado a beneficiarios del PJJHD¹⁰, que junto con otras acciones puede observarse como forma de salida al plan también de carácter masivo. “La salida del PJJHD plantea la oportunidad de construir, a partir de un plan de emergencia masivo, una red de protección social permanente para la población más vulnerable tanto en períodos de estabilidad como de crisis, con la flexibilidad necesaria para cubrir a todos aquellos que necesiten asistencia. El gobierno nacional planteó una estrategia de reemplazo de un programa coyuntural, como el PJJHD, por iniciativas no necesariamente vinculadas a la coyuntura económica, tales como el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo” (CRUCES y ROVNER, 2008, p.116).

Se trató de la entrega de un subsidio para maquinarias, herramientas e insumos de unidades productivas. El programa se desarrolla - en sus inicios - a través de dos ministerios del ámbito nacional: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social, y con financiamiento internacional.

El Plan “Manos a la Obra” se encuentra dentro de las políticas socio-productivas, en tanto “se orienta a concebir a la política social a partir de las realidades locales y regionales y el fortalecimiento de sus perfiles productivos articulando sinergias de las organizaciones públicas y privadas. De esta manera, el capital humano (las capacidades) y el capital social (las condiciones para asociarse), deben complementarse con el capital económico, con el financiamiento de actividades productivas que generen inclusión social” (ARROYO, D. 2006a, p.19). Es decir que son estrategias destinadas a generar capacidades para el empleo y la generación de ingre-

¹⁰ El Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados nace en el año 2002 y brindaba ayuda económica de \$150 a jefes de hogar desocupados, con el fin de garantizar el derecho familiar a la inclusión social, exigiendo la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales. Descripción general del programa en: www.trabajo.gov.ar

sos, por parte de sectores afectados por la pobreza y que tienen pocas posibilidades de insertarse por sus medios en el mercado de trabajo, tanto formal como informal (CLEMENTE, 2005). De este modo pareciera leerse que una definición posible del plan no refiere sólo al tipo de intervención sino a la población a las que están dirigidas.

A lo largo de los años, el plan fue variando en sus líneas de financiamiento y en la modalidad de plasmarse en el territorio, pero manteniendo la idea de la Economía Social como una de las estrategias desarrolladas desde la sociedad civil para poder hacer frente a su reproducción cotidiana. Es decir, focalizando la mirada en quienes desarrollan estrategias de supervivencia, a través de actividades que se engloban en lo que se denomina economía informal; y generando como interrogante si es un modo de promover el desarrollo o asistir a la pobreza (GOREN, 2005).

Por un lado, estas nuevas formas de políticas denominadas socio-productivas incorporan una modalidad diferente en la contraprestación. Se “marca un viraje respecto de los lineamientos de las políticas anteriores, ya que se trata de un plan que promueve el autoempleo de sus beneficiarios mediante la creación de emprendimientos productivos de economía social” (SCALA, L. 2008, p.120). Pero también, al recibir la denominación de *Economía social*, se espera que el plan promueva lazos solidarios y de cooperación, de asociativismo, del capital social y de democratización de los recursos, a partir de la vinculación entre la producción y reproducción del trabajo humano. Ello, dado que estas son características de esta economía con una lógica propia que se opone a la racionalidad capitalista basada en el individualismo, la división entre producción y reproducción de la vida, el cálculo racional de los beneficios, la explotación del trabajo humano y la acumulación de capital.

En cambio, desde una mirada “empresarial-capitalista” hay quienes promueven el fomento de los microemprendimientos, pensados estos como una actividad del sector informal pero que, en la medida en que estas unidades productivas logren asimilar herramientas y comportamientos adecuados (los que caracterizan a las grandes empresas del sector formal), podrán crecer cuantitativa y cualitativamente (MANTECA ACOSTA, 1993; MAQUES, 2003).

Cada una de estas posiciones muestra modos diferentes de considerar a este tipo de unidad productiva, pero reflejan claramente que la modalidad de las intervenciones de los programas, refiere a la promoción del autoempleo o asistencia al desempleo y ella es siempre selectiva. Pero es menester considerar que la selectividad siempre es

imperfecta, porque la información sobre los beneficiarios elegibles es imperfecta y refiere sólo a un grupo y excluye a otro, y ello puede traducirse en “mala calidad de los servicios debido a la escasez recursos políticos en manos de los sectores pobres” (SOJO, 1990, p.196).

Algunas Conclusiones

En las últimas décadas en América Latina y en Argentina, como consecuencia de las distintas crisis económicas y sociales, se hizo más evidente la implementación de políticas sociales destinadas a mejorar las situaciones de pobreza, desempleo y precariedad laboral, evidenciando la fuerte articulación entre la cuestión social, la económica y del trabajo. En relación a ello, se instaló con más fuerza la promoción de actividades *socio-productivas* como nuevas formas de las políticas sociales, a través de microemprendimientos. Estos programas están dirigidos a un tipo de población particular, con alguna determinada característica, dejando en evidencia su focalización y la atención a un efecto de la problemática y no a su causa. Pero el concepto de políticas focalizadas pierde la fuerza que detentaba durante los años '80 y '90, afianzándose la idea de planes masivos, un ejemplo de ello es el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”.

Dichas formas de continuidad en las políticas sociales reflejan algunos elementos que obligan a recordar y analizar. Por un lado, la creación de una serie de mecanismos vinculados con políticas sociales, aleja a las personas de la figura del “trabajador”, instalándolas en la de “beneficiario” y en el caso del plan analizado, homologándolo al de “emprendedor”, desde las novedosas políticas socio-productivas.

Paralelamente, la necesidad de ocuparse de una población, cada vez más importante en términos numéricos,¹¹ obliga a la implementación de programas que se ocupen del desempleo, desde los años '80 y '90, sin dejar de lado la selectividad de los destinatarios. La debacle de los años 2001/2002 en Argentina lleva a la generación de modificaciones de carácter más retórico. Desde la mirada del Ministerio de Desarrollo Social el pasaje es de *Políticas sociales con metas extremadamente focalizadas* a *Políticas sociales de alcance masivo*, metamorfoseando este continuo de políticas sociales (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2010).

¹¹Según los datos de la EPH/INDEC correspondientes al 4º trimestre del año 2003, el 14.5% se encuentra desempleado y el 16.30% subocupado. INDEC. En tanto para el año 2007 según la misma fuente, el desempleo abierto alcanza el 9,8%, porcentaje que incluye, entre otros, a los beneficiarios de planes de subsidios del tipo “Jefes y Jefas de Hogar” (ORFILA, 2007).

La nueva denominación de políticas masivas no debe alejar el análisis respecto al origen y la vinculación con las causas que dieron origen a las mismas.

La *masividad* en las políticas sociales no debe ocultar que las rupturas y “olvidos” de las políticas universalistas y compensatorias, en los Estados de Bienestar *criollos*, forzaron un estilo de ocuparse de las necesidades de los pobres que privilegiaba la fragmentación y la exclusión, lo que producía por esta vía un mayor pauperismo, mientras se consolidaba el camino de la desarticulación social que eclosionó en los inicios del presente siglo en Argentina (LO VUOLO, BARBEITO, PAUTASSI y RODRÍGUES, 1999).

Es menester considerar que estas “nuevas” focalizaciones también llevan a “la sustitución de la ciudadanía social del modelo universalista por una ciudadanía precaria [que] se relaciona fundamentalmente con dos procesos: la pérdida de la centralidad del trabajo como mecanismo de integración social y la implementación de un nuevo patrón de políticas sociales. El nuevo modelo de acumulación capitalista requiere de un proceso flexible de producción y este a su vez requiere de una fuerza de trabajo flexible. Las reformas laborales y la flexibilización de la contratación han tornado el empleo inseguro e inestable; a su vez, las políticas basadas en presupuestos universales son sustituidas por políticas de mínimos, para los sectores más vulnerables. Un proceso que debilita la ciudadanía social erosionando las bases de la sociedad democrática, lo cual a su vez pone en peligro la estabilidad política y la cohesión social” (ADELANTADO y PÉREZ, 2006, p.6).

Para concluir y tomando algunas determinaciones sobre las políticas sociales, si estas son una dimensión del desarrollo, es decir vinculadas con los modos de producción y de acumulación, no pareciera este tipo de planes intervenir al respecto. Por ello, cabe el interrogante sobre si este tipo de planes pretende suprimir la pobreza o solo asistirla y silenciarla. Desde la medicina lo *masivo* refiere a la dosis de un medicamento: cercana al límite máximo de tolerancia del organismo (Diccionario de la Real Academia Española). La pregunta podría ser respecto a la tolerancia del cuerpo social de este tipo de acciones y omisiones.

Referencia

ABRAMOVICH y V. y PAUTASSI, L. El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) **La revisión judicial de las políticas sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.

ABRAMOVICH, Ana. **¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la tipología 6 'Actividades Socioproductivas' del componente materiales del programa jefes de hogar**. Tesis de Maestría. UNGS. Instituto del conurbano. Maestría en economía social. Buenos Aires: MIMEO, 2007.

ADELANTADO, José y PÉREZ, Roser. ¿Dificultan las políticas sociales focalizadas el desarrollo de la democracia en América Latina? Ponencia presentada en **XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov, 2006.

ADELANTADO, José. Por una gestión 'inclusiva de la política social. Prólogo. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (org.). **Gestión de la política social. Conceptos y herramientas**. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.

ARROYO, Daniel. La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas. [Online]. **Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**. Documento n^o 36, 2006a. Disponible en:

http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/36.pdf. Consultado el: 21/5/2011.

_____. Hacia una consolidación de políticas de inclusión social. **Cuaderno El desarrollo Local en el eje de la Política Social**. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cooperación Española. Buenos Aires: UNDP, 2006b.

CASTEL, Robert. **Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del Salariado**. Buenos Aires: Paidós, 1997.

CLEMENTE, Adriana. Pobreza y Políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en tiempos de crisis. **Cuaderno Polí-**

ticas Socioprodutivas para el Desarrollo Local. Ministerio de Desarrollo Social-Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo. IIED-AL. Buenos Aires, 2005.

_____. Políticas Socioprodutivas e integración social. Las tensiones de un nuevo modelo de intervención. **Cuaderno El desarrollo Local en el eje de la Política Social.** Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Cooperación Española. Buenos Aires: UNDP, 2006.

CORAGGIO, José. La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. [Online]. **Revista Otra Economía.** Buenos Aires, v. II, nº 3, 2º semestre/, 2008. Disponible en: www.riless.org/otraeconomia. Consultado el: 10/8/2011.

CRUCES, Guillermo y ROVNER, Helena. Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina. En: Cruces, G.; Moreno, J.; Ringold, D.; Rofman, R. (Edit.). **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario.** Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

DANANI, Claudia. El afilero en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En: Danani, Claudia (Comp.). **Política social y economía social.** Universidad Nacional de General Sarmiento-Fundación OSDE. Buenos Aires: Altamira, 2004.

_____. La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M y Di Virgilio, M (org.). **Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.** Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

DE LA GARZA, E. (comp.). **Los retos teóricos de los estudios del trabajo en el siglo XXI.** Buenos Aires: CLACSO, 1999.

Diccionario de la Real Academia Española. [Online]. Disponible en: <http://www.rae.es/>. Consultado el: 18 y 22/7/2011.

DONATO MONGE, Elisa. **Sector informal, pobreza y política social: los programas de apoyo a la microempresa en el Área Metropolitana de San José.** Serie Instituto de Investigaciones Sociales. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2003.

Fundación CIESO. **¿Políticas universales versus políticas focalizadas?** [Online]. Delegación Buenos Aires, 2011. Disponible en:

http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wpcontent/uploads/Políticas_universales_versus_políticas_focalizadas.pdf. Consultada el: 15/7/2011.

GARRETÓN, Manuel. Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. **Revista de Ciencias Sociales**. Iquique, n. 009, Chile: Universidad Arturo Prat, 1999.

GORZ, André. **Misérias del Presente, Riqueza de lo Posible**. Buenos Aires: Paidós, 1998.

GOREN, Nora. Plan Nacional Manos a la Obra. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza? [Online]. Ponencia presentada en **Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo**. Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos.php>. Consultada el: 21/5/2011.

GRASSI, Estela. Procesos Político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las “soluciones” propuestas: un repaso para pensar el futuro. **Revista Sociedad**, n. 16. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2000.

_____. Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad. Ponencia presentada en el **Tercer Congreso Argentino de Política Social**. Buenos Aires, 2006.

HALPERIN WEISBURD, L, *et al.* **Políticas sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo**. Documento de Trabajo n° 13. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED). Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2008.

_____. Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral. **Cuadernos del CEPED**, n. 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2011.

HOPP, Malena. **Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)**. Documento de jóvenes investigadores n. 25. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2010.

IÑIGO CARRERA, Juan. **El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia**. Buenos Aires: Imago Mundi, 2008.

LISDERO, Pedro. (Cuerpos Recuperados / Cuerpos en Custodia. Una lectura sintomal de la acción colectiva de la Coop. Junín de Salud Ltda. En: Scribano, A. y Fíguro, C. (Comp.) **Cuerpo(s), Subjetividad(es) y Conflicto(s) Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica**. Buenos Aires: CLACSO-CICCCUS, 2009.

LO VUOLO, R.; BARBEITO, A., PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. **La pobreza de la política contra la pobreza**. Colección Políticas Públicas. Madrid. Buenos Aires. Ciepp/ Miño y Dávila Editores, 1999.

MANTECA ACOSTA, Carlos. **Administración de microemprendimientos**. Ed. Fundación Promoción Humana a través de su Instituto Internacional de Formación, Estudios y Capacitación Social del Sur Buenos Aires: INCASUR, 1993.

MAQUES, O. D. **Microemprendimientos otra alternativa. Lineamientos macro y micro económicos para su desarrollo**. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Matanza, 2003.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Manos a la Obra**. Cuaderno 2. Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2005.

_____. **Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular**. Tomo I y II. Ministerio de Desarrollo Social. [Online]. Presidencia de la Nación. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/> Consultada el: 15/7/2011.

_____. Resolución n° 1375/04. Buenos Aires. Argentina, 2004.

ORFILA, Dora. Datos sobre desempleo en Argentina. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**. [Online]. N. 80, junio, 2007. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/>. Consultada el: 12/7/2011.

OSLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo. **Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación**. Doc. CEDES/G. E. n. 4. Buenos Aires: CLACSO, 1976.

RAMACCIOTTI, Karina. Reflexiones en torno a cómo pensar las intervenciones sociales del Estado. **Revista de Estudios Marítimos y Sociales**. Año 3, n. 3, p. 193 - 193. Universidad Nacional de Mar del Plata. Buenos Aires: REMS, 2010.

RINGOLD, D. y ROFMAN, R. Argentina: políticas de transferencia de ingresos hacia el Bicentenario. En: Cruces, G.; Moreno, J.; Ringold, D.; Rofman, R. (Edit.). **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario**. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

ROFMAN, A y MORENO, G (comp.). **Generación de empleo. La microempresa como alternativa**. Buenos Aires: CEUR, 1988.

ROZENWURCEL, Guillermo y VÁZQUEZ, Claudia. Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales. En: Cruces, G.; Moreno, J.; Ringold, D.; Rofman, R. (Edit.). **Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario**. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.

SCRIBANO, Adrián. Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En: Bertolotto, M y Lastra, M. (Comps). **Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002**. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2008.

SEIFFER, Tamara; VILLANOVA, Nicolás. ¿Qué son las políticas sociales?. **Periódico Cultural Piquetero El Aromo**. [Online]. Buenos Aires, n. 55, Julio/Agosto de 2010. Disponible en : http://www.razonyrevolucion.org/ryr/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:i-que-son-las-politicas-sociales-&catid=104:trabajo-y-explotacion&Itemid=99. Consultada el: 12/2/2011.

SCALA, Lorena María. Plan Manos a la Obra: ¿En busca de la inclusión social? **Revista Otra Economía**. [Online]. Buenos Aires, v. II, n. 2, 2008. Disponible en: <http://www.riless.org/otraeconomia/lorena2.pdf>. Consultada el: 21/6/2011.

SOJO, Ana. Naturaleza y selectividad de la política social. **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, n. 41, Agosto, 1990.

_____. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. **Revista CEPAL**. Santiago de Chile, n. 80, Agosto, 2003.

_____. La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. **Revista CEPAL**, Santiago de Chile, n. 91, Abril, 2007.

SUPIOT, Alain. Introducción a las Reflexiones sobre el Trabajo. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 115, n. 6. OIT. Asociación Internacional de Revistas de Derechos del Trabajo, 1996.

Pelotas [08]: 37 - 63, janeiro/junho 2011

TAMAYO SAEZ, Manuel. El análisis de las políticas públicas. En: Baños Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.). **La nueva administración pública**. Universidad Madrid: Alianza, 1997.

Angélica De Sena
angelicadesena@gmail.com

Artigo recebido em outubro/2010.
Aprovado em dezembro/2010.