

**Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo**

---

Número 5 / 2013

Dirección editorial:  
Centro de Estudios de Sociología del Trabajo  
Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad  
y Métodos Cuantitativos para la Gestión  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires  
Av. Córdoba 2122 of. 211  
(C1120AAQ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina  
Tel: (5411) 4370 6161  
E-mail: [cesot@econ.uba.ar](mailto:cesot@econ.uba.ar)  
<http://home.econ.uba.ar/economicas/cesot>

## Autoridades

DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

VICEDECANO

Luis Perez Van Morlegan

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES EN  
ADMINISTRACIÓN, CONTABILIDAD Y MÉTODOS  
CUANTITATIVOS PARA LA GESTIÓN

María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL  
TRABAJO

Mirta Vuotto

## **Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo**

Publicada por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

La *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* se publica anualmente en el mes de abril. Es una publicación arbitrada de carácter interdisciplinario en el campo de los estudios socio-organizacionales y laborales. Está orientada a difundir los resultados de estudios teóricos y empíricos y a estimular debates e intercambios entre especialistas de distintas regiones. Se dirige a investigadores y a un público más amplio de profesionales, docentes y estudiantes en disciplinas que integran las Ciencias Sociales. Se publica en edición electrónica, acceso abierto en <https://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CESOT>

### **Comité Editorial**

**Directora:** Mirta Vuotto

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires - Argentina

**Juan Fernando Álvarez**

Universidad Católica de Colombia - Colombia

**Oscar Barbosa**

Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina

**Sigismundo Bialoskorski**

Universidad de San Pablo - Brasil

**Antonio Cruz**

Universidad Federal de Pelotas - Brasil

**Reynaldo Jiménez**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Cuba

**Martín Moreno**

Universidad de Buenos Aires - Centro de Estudios de Población - Argentina

**Jorge Walter**

Universidad de San Andrés - Argentina

### **Comité de Redacción**

**María Cristina Acosta**

**Andrea Levín**

**Griselda Verbeke**

Impreso en Argentina

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, abril de 2013

ISSN 1852-4648

La Revista del Centro de Estudios de Sociología del trabajo integra el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. Se encuentra indizada en las bases de datos CATÁLOGO LATINDEX y CIDEA.

Dirección electrónica: [cesot@econ.uba.ar](mailto:cesot@econ.uba.ar)

<http://home.econ.uba.ar/economicas/cesot-revista>

## **Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo**

Número 5, abril de 2013

Artículos	Página
La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa Emergency of managerial Community in Argentina. A comparative Overview	
Diego Szlechter	3
Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires State Promotion of self – managed and associative Forms of Work. Case Study at local Government in the Province of Buenos Aires	
Cynthia Cecilia Srnec	47
Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del poder ejecutivo nacional Transformations and Continuities in Work Ties of State Employees in Argentina (1990-2011). Case Study on Workers of the National Executive	
Martín Gonilski	75
Las nuevas formas de organización empresarial y el trabajo, tendencias globales The new Forms of entrepreneurial and Work Organization, global Trends	
Marcia de Paula Leite	111
Reseñas bibliográficas	121
Normas de publicación	127

Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores de las colaboraciones.



# La emergencia de la comunidad gerencial en la Argentina. Una mirada comparativa

Diego Szlechter<sup>1</sup>

## Resumen

Este artículo analiza el surgimiento de una categoría socio profesional que llegó con cierta demora a nuestra región, en relación con países de Europa y los Estados Unidos. Aunque partimos de un abordaje cercano a la sociología, tomamos como base de análisis la perspectiva historiográfica chandleriana con el fin de dar cuenta del surgimiento de un capitalismo gerencial en la Argentina. Presentamos el debate historiográfico sobre empresas y empresarios en América Latina y en nuestro país para favorecer una comprensión más precisa en torno a la formación de cuadros en las empresas transnacionales establecidas en nuestra región. El surgimiento tardío de esta figura en la Argentina nos obliga a desplegar una mirada comparativa con los países económicamente desarrollados, donde su emergencia data de un período anterior. Si el denominador común que encontramos es una creciente profesionalización del *management* y una tendencia hacia la autonomización de un cuerpo de gerentes que se diferencia de los altos directivos de las grandes empresas -muchas de ellas transnacionales- ¿Es posible hablar de una comunidad de gerentes argentinos? ¿Hasta qué punto los *managers* conforman un actor colectivo que vela por sus intereses de forma conjunta? Estos son algunos de los interrogantes que intentaremos esclarecer a lo largo de este trabajo.

Palabras clave: capitalismo gerencial, empresas transnacionales, formación de cuadros gerenciales, historia de empresas, mando medio.

## Emergency of managerial Community in Argentina. A comparative Overview

### Abstract

In this article we analyze the emergence of a professional category that came with some delay to our region, in relation to Europe and the USA.

---

Fecha de recepción : 17/12/2012 – Fecha de aceptación: 22/02/2013

<sup>1</sup> Diego Szlechter – Investigador docente Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento – CONICET. Argentina. Email dszlechter@ungs.edu.ar

While we start with an approach close to Sociology, we take the chandlerian historical perspective as the basis of analysis, to account for the emergence of managerial capitalism in Argentina. First, we present the historiographical debate on business and entrepreneurs in Latin America and in our country. This allows us to provide a more accurate understanding about the training of cadres in transnational corporations in our region. The late emergence of this figure in Argentina requires us to deploy a comparative view –which is complemented by the evidential method- with the economically developed countries, where its emergence dates from an earlier period. We find that the common denominator is a growing professionalization of management and a trend towards the empowerment of a corps of managers who are opposed to senior executives of large companies (many of them transnational). Given that fact, is it possible to speak of a community of managers in Argentina? To what extent managers constitute a collective actor who looks after its interests as a whole? Here are some questions on which we will try to shed light throughout this work.

Keywords: managerial capitalism, transnational companies, training of managerial cadres, business history, middle manager.

## 1. La perspectiva chandleriana en la historia de empresas

Alfred Chandler Jr. fue probablemente el historiador de empresas más reconocido del Siglo XX. Su objeto de estudio fue la gran corporación norteamericana administrada por gerentes asalariados, que vino a reemplazar a la empresa familiar tradicional como instrumento de administración de la producción y de la distribución. En otras palabras, es la historia de una institución y de una clase empresarial (Putterman, 1994). En una de sus obras más divulgadas, *La mano visible* (1977), el autor alude a que la empresa moderna reemplazó al mecanismo de mercado en la coordinación de las actividades económicas y en la asignación de recursos. La mano visible del *management* pasó a ocupar el lugar que otrora se asignaba a la mano invisible de las fuerzas del mercado. Es por esto que Chandler habla de un nuevo capitalismo gerencial, en contraposición con el capitalismo de mercado.

¿Por qué su análisis, restringido a la realidad de los EEUU, puede ayudarnos a dilucidar el surgimiento y el desarrollo de una clase gerencial en nuestro país? El modelo de la gran empresa moderna diversificada, si bien constituye un producto del desarrollo económico de los EEUU, se expandió en el mundo occidental como la forma preminente de organización capitalista a partir de la segunda posguerra.



Esto se debe no solo al poderío económico norteamericano (manifestado, por ejemplo, a través del Plan Marshall, que condicionaba sus préstamos a la incorporación de administradores profesionales formados en las universidades - *managers*- en las empresas a las que se destinaban esos préstamos), sino al afán de las grandes corporaciones por expandirse y establecer filiales en todo el mundo en un grado mucho mayor al que se había visto hasta ese momento.

Entre 1946-1955, durante la primera etapa de la ISI se frenó por algún el tiempo la irrupción de la industria norteamericana del *management*, si bien el terreno ya estaba allanado: tal como lo veremos más adelante, históricamente, los EEUU constituyeron el país con la mayor inversión extranjera directa en la Argentina. Si bien la adopción de este tipo empresarial y el despliegue de sus mandos gerenciales revistieron características propias a cada país, la metodología utilizada por Chandler para dar cuenta de este nuevo fenómeno puede aportar algunas claves de análisis sobre el objeto de estudio en nuestro país. Debido a la falta de literatura acerca del surgimiento de este fenómeno en la Argentina, es necesario hilvanar datos y referencias aisladas que nos brinden los indicios suficientes para esclarecer el nacimiento de un *management* profesional local.

El objeto de estudio de Chandler es lo que denomina la *empresa moderna de negocios*, que posee dos características específicas: contiene muchas unidades operativas y está dirigida por una jerarquía de ejecutivos asalariados. A pesar de la diversidad de configuraciones que adquieren actualmente las grandes empresas transnacionales, como ser las diferentes modalidades de empresas-red descritas por Castells, la caracterización de la corporación chandleriana sigue siendo válida para nuestro análisis, ya que es la que se instala en la Argentina bajo la forma de inversión extranjera directa<sup>2</sup>. Básicamente, cada unidad de este tipo de empresa está coordinada por un directivo asalariado, empleando una jerarquía de gerentes de primera y segunda línea manejándose como si fuera una empresa en sí misma. Están diversificadas tanto territorialmente como en la línea de productos que elabora. En los EEUU, esta clase de empresa es la que se convirtió en la forma dominante de institución empresarial a partir de la Primera Guerra Mundial. Su expansión internacional, especialmente cuando se decidía la instalación de una fábrica, se hacía como resultado de los altos costos

---

<sup>2</sup> Es necesario aclarar que si bien, como se menciona en este trabajo, las terminales automotrices instaladas durante el gobierno de A. Frondizi constituyen ejemplos paradigmáticos de empresas chandlerianas, no es menos común el caso de las firmas subcontratistas que trabajaban para las compañías transnacionales y debían sufrir un proceso de "modernización forzada", adoptando métodos de gestión propios de las empresas contratantes.

de transporte, altas tarifas locales u otras restricciones a bienes importados (Chandler, 1977: 412).

En aquel país (y luego en el mundo, difundido por las grandes consultoras) el modelo según el cual las grandes corporaciones diseñaban sus estructuras organizacionales, era el de General Motors, especialmente luego de las reestructuraciones empresariales acaecidas al finalizar la Primera Guerra Mundial (Chandler, 1977: 459). Esto se debe a que sus ejecutivos se encargaron de describir sus logros en las revistas destinadas a los *managers*<sup>3</sup>. En nuestro país, este tipo de configuración comenzó a tener preponderancia recién al finalizar la segunda etapa de la ISI, cuando los grupos económicos locales comenzaron a emular las características de las grandes corporaciones (especialmente norteamericanas) que se instalaban en nuestro país.

En sus comienzos, el gerente de mando medio (*middle manager*)<sup>4</sup> vino a ocupar el rol del dueño de una fábrica o de un negocio, ya que estaba a cargo de una de las unidades de la empresa diversificada. Sin embargo, sus tareas estaban enmarcadas en los nuevos métodos de gestión. Éstos perfeccionaron técnicas de diferenciación de productos a través de la publicidad y las marcas registradas que habían sido inicialmente desarrolladas por comercializadores de productos masivos, agencias de publicidad y productores de patentes medicinales. Los gerentes también definían la forma en que competirían con otras empresas. De hecho, la competencia entre las empresas era en realidad la competencia entre los gerentes y sus organizaciones, por lo que el éxito de una firma dependía del calibre de su jerarquía gerencial (Chandler, 1977: 411 y 413).

Los gerentes asalariados de la empresa moderna chandleriana son seleccionados y promovidos en base a la experiencia y el desempeño, más que por relaciones familiares o por el dinero. Estos ejecutivos tienen frecuentemente una educación similar, atienden a los mismos centros de formación, leen los mismos diarios y pertenecen a las mismas asociaciones. Los *managers* llevan a cabo tareas similares en diferentes tipos de empresas (en general, las escuelas de negocios pretenden brindar una formación más bien generalista, especialmente

---

<sup>3</sup> De aquí surge el método de casos, tan utilizado en las escuelas de negocios como instrumento de enseñanza en la formación de gerentes.

<sup>4</sup> De ahora en más, utilizaremos indistintamente los términos *manager* y gerente. El concepto de *manager* proviene de la estructura de ocupaciones británica y norteamericana, pero hoy se encuentra extendido en el mundo y remite a los asalariados de altos puestos –gerentes y directores– con cierta capacidad decisoria. Dentro de este universo, nos referiremos a los mandos medios, por lo que dejaremos fuera de nuestra consideración a los altos directivos –presidentes, vicepresidentes, etc.– y a los llamados jóvenes profesionales.

en los cursos de posgrado, a los que asisten alumnos que han sido formados en una amplia gama de profesiones). Como la propiedad de estas empresas está muy atomizada, los accionistas no tienen influencia, información, experiencia o deseo de participar en el alto mando. Es por esto que los *managers* definen la política a largo plazo y administran las actividades operativas en el corto plazo. Este tipo de empresas conforma lo que Chandler denomina *capitalismo managerial* (Chandler, 1977).

## 2. El debate historiográfico sobre las empresas y los empresarios en Latinoamérica

La historia de empresas o la historia empresarial aborda el objeto de estudio de tres maneras diferentes, aunque muchas veces se superponen: 1) Estudios comparativos de empresas, 2) Historias de empresas en forma de estudios de casos y 3) El área de historia de los emprendedores pioneros en la creación de sus empresas (Barbero, 2003).

Llama la atención la falta de estudios en la Argentina sobre las capas medias de las empresas, encargadas de llevar adelante las políticas de las grandes corporaciones<sup>5</sup>. El foco en la historia de los emprendedores de las empresas –cuyos primeros trabajos se remontan a la década del 60- (incluso de las que hoy se encuentran diversificadas en numerosos departamentos), se debe a que de acuerdo con la autora, el abordaje *schumpeteriano*<sup>6</sup> fue el preponderante en dichos estudios. Sin embargo, probablemente se deba también a la emergencia relativamente tardía de los mandos medios en las grandes empresas en la Argentina. Los empresarios han sido estudiados a partir de dos perspectivas diferentes aunque muchas veces complementarias: la mirada micro, enfocada en trayectorias individuales de los dueños de las firmas y la mirada macro, que considera su constitución como actor colectivo y su accionar como grupo de intereses (en relación con otros grupos sociales, el Estado y el poder político). Más allá de la perspectiva que se haya adoptado en

---

<sup>5</sup> Cabe señalar el esfuerzo emprendido en los últimos años desde la academia mexicana con el fin de hacerse de un lugar en los debates sobre empresarios dentro de los estudios del trabajo. El estudio de Jorge Basave y Marcela Hernández ayuda a presentar una perspectiva internacional en torno a los estudios sobre el tema. En el caso que nos compete –no se trata de los empresarios *stricto sensu* sino el de los asalariados a quienes se les demanda que actúen como verdaderos empresarios-, es ilustrativo el Cap. I de Díaz Morlán *Teoría e historia empresarial: un estado de la cuestión*. En esta obra se discuten los conceptos de *intrapreneurship* y *venture capital* para dar cuenta de las áreas de vacancia en el debate teórico sobre nuestro objeto de estudio.

<sup>6</sup> Este tipo de abordaje se focaliza en el análisis histórico de las acciones de los emprendedores, el desarrollo de los grupos de emprendedores y su contribución (o fracaso) en los procesos de innovación y desarrollo.

este campo, se evidencia una fuerte confrontación entre un modelo hipotético – deductivo signado por obras de carácter ensayístico, por una parte y una forma de concebir la labor histórica que sigue un camino de construcción inductiva a partir de una minuciosa consulta a las fuentes, por otra (Barbero, 2006).

La historiografía de empresas latinoamericanas como disciplina se remonta a la década de 1980. Sin embargo, ya en los años sesenta y setenta se avizoraban debates sobre el rol de los emprendedores. Esto se debe a la emergencia de una burguesía industrial en esas décadas, que trajo como corolario un interés en compañías y emprendedores, aunque subordinado al estudio del desarrollo, el subdesarrollo y la industrialización. Los estudios en dichos períodos intentaban verificar si era posible hablar del surgimiento o no de una burguesía industrial en los países latinoamericanos, considerando sus características específicas en relación con los de los países desarrollados y su capacidad de liderar procesos de transformación económicos, sociales y políticos (Barbero, 2003).

Un ejemplo de los estudios precursores de la historia de empresas es el caso de la teoría de la modernización y el estructuralismo. Su análisis se centraba en el estudio de las capacidades innovadoras de los emprendedores industriales y su habilidad para liderar procesos de desarrollo económico. Un claro ejemplo de estos análisis fue promovido por el Instituto para el Estudio de la Ciencia Latinoamericana (ECLA) de la Universidad del Salvador, quien realizó en 1973 un proyecto en diferentes países latinoamericanos, con el objeto de comprender las características de los empresarios y sus capacidades emprendedoras. Estos abordajes carecían de una dimensión historiográfica aunque en el caso argentino, hubo producciones que intentaron historizar el campo. Esta tendencia estuvo marcada por el estudio del pasado con el objetivo de encontrar una explicación a la llamada “debilidad estructural del empresario industrial” (Barbero, 2003). El foco siempre estuvo en el intento de problematizar la cuestión del desarrollo, pero en ningún momento se presentó como materia de análisis el trabajo mismo de los empresarios al interior de sus organizaciones.

La historia de empresas se perfila como una subdisciplina autónoma en la década de 1980, proceso que se profundiza en la década posterior. Más allá de las múltiples razones que se pueden esbozar, es indudable que las nuevas condiciones del contexto macroeconómico ayudaron a incrementar el interés en las firmas comerciales y en los emprendedores. Lo que la sociología del trabajo considera “el retorno al actor”, producto de la crisis del estructuralismo, probablemente se deba al rol preponderante que comienza a tener el empresario en el

contexto de la implementación de las políticas económicas neoliberales, signadas por las crisis de la deuda, la liberalización de la economía, la retracción del Estado como promotor del desarrollo industrial y en general las políticas gubernamentales que comenzaban a conferirle a la empresa privada un rol más relevante en la actividad económica. Sin embargo, este retorno se produce en el marco del estructural-funcionalismo del estudio de casos<sup>7</sup>, poniendo el foco en la acción de los empresarios como la única variable explicativa. Esta perspectiva culturalista relega a un segundo plano el contexto nacional e internacional (Barbero, 2006).

En general, se puede afirmar que la historia del emprendedorismo se desarrolló mucho más que la historia de empresas, debido al enfoque microhistórico que había adoptado, otorgándole un papel relevante a los actores y sus estrategias (Barbero, 2006). En otras palabras, el principal objeto de estudio ha sido el emprendedor (hombres, familias, grupos) más que las compañías. Lo que le faltó a este campo en la Argentina fue una perspectiva chandleriana que hubiese incluido en el análisis histórico a las capas gerenciales de las grandes empresas como motor del desarrollo económico del país. Esto puede deberse a ciertos prejuicios o falta de interés desde la historia social -mucho más desarrollada-<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Es necesario reconocer que desde los comienzos, en la historia de empresas local existió una corriente crítica hacia los empresarios (alejada del estructural-funcionalismo), originada en distintas vertientes de izquierda (Barbero en Gelman, 2006). Como asuntos pendientes en la agenda de investigación sobre historia de empresas en Latinoamérica, Barbero menciona el estudio comparativo de casos focalizado en problemáticas específicas, abandonando la etapa descriptiva de la disciplina. De todos modos, se ha desarrollado una importante línea de investigación en torno a las asociaciones corporativas y su accionar político, cabe mencionar a los trabajos sobre la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, los capitanes de la industria, las asociaciones empresarias, los centros de investigación económica y social vinculados con el mundo empresario, etc. Otra de las vertientes desarrolladas se centró en las dimensiones sociales y culturales de las firmas, como ser el estudio de las redes sociales al interior de las empresas, las condiciones de trabajo en las fábricas y las ideologías empresarias (Barbero, 2006). En suma, sólo adoptando la perspectiva comparativa será posible apreciar la relevancia y especificidad de cada caso. De las problemáticas vacantes, se destacan el gerenciamiento de las empresas, las relaciones sociales dentro de las empresas y la cultura características de las mismas (Barbero, 2008). Si bien no adoptaremos la perspectiva historiográfica, nuestro trabajo pretende cubrir este "hueco teórico".

<sup>8</sup> Existe una vertiente crítica del abordaje chandleriano, que sostiene que este modelo no es el que más se ajusta a la realidad latinoamericana, donde el Estado ha jugado un rol preponderante en la economía hasta casi la década de 1980. Una línea diferente de investigación aplica el método chandleriano inductivo, admitiendo la especificidad de nuestra región. Por último, una tercera línea de pensamiento utiliza el paradigma chandleriano para comparar el desarrollo de grandes corporaciones en Latinoamérica

Específicamente, los análisis sobre el empresariado fueron descuidados por los intelectuales debido a preconcepciones negativas o a la falta de anclaje teórico respecto de otros actores sociales, en apariencia más atractivos (Rougier, 2007). No es de extrañar, por lo tanto que, salvo raras excepciones, - el caso de los sociólogos Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, quienes estudiaron en 1969 el surgimiento de una burguesía de Estado en Brasil de la década del 60-, el estudio de las empresas transnacionales en nuestra región aparezca recién en los noventa, pero a partir de trabajos de historiadores extranjeros, interesados en analizar las estrategias internacionales de las empresas de sus propios países (Barbero, 2008).

### 3. El gerente de la empresa transnacional

#### 3.1 Las empresas transnacionales en la Argentina<sup>9</sup>

Si bien el debate sobre el surgimiento de la gran corporación transnacional es pertinente para nuestro objeto de investigación, es necesario dar cuenta de la especificidad del país cuando se trata de trazar la historia del establecimiento de dichas compañías y su forma de inserción en el mercado.

La Argentina es en la actualidad una de las economías más transnacionalizadas del mundo<sup>10</sup>, si se atiende al grado de control de los activos productivos y de participación en los flujos económicos principales que exhiben estas empresas (Kulfas *et al.*, 2002). Por su parte, EE.UU se presenta como la gran usina ideológica desde la cual se irradia la ideología gerencial al resto del mundo<sup>11</sup>. Sin embargo, la particularidad de la sociedad argentina y la contextualización histórica del desarrollo de la gran corporación, ayudará a plantear el debate acerca de la figura del gerente en nuestro país. Salvo el caso de México –en el que se estudiaron filiales de transnacionales-, el estudio de las

---

con el de las grandes corporaciones gerenciales de EE.UU. Es evidente que no hay corrientes teóricas que hayan elegido como objeto de estudio al *management* local (y tampoco al que se desempeña en empresas transnacionales) (Barbero, 2003).

<sup>9</sup> Si bien en lenguaje coloquial se suele utilizar indistintamente empresa transnacional o transnacional, consideramos pertinente el uso del segundo término, dado que lo “transnacional” (más allá de lo nacional) remite a compromisos locales temporarios, por lo que las corporaciones tienden a eliminar las consideraciones de nacionalidad para obtener las mayores ventajas posibles producto de las diferencias entre las diversas “localidades” (Korten citado por López Ruiz, 2004: 11).

<sup>10</sup> La inversión externa en el país osciló entre U\$S 65,000 y U\$S 100,000 millones (según diferentes estimaciones) entre 1990 y 2000 (Kulfas *et al.*, 2002).

<sup>11</sup> A pesar de haber perdido participación dentro de la inversión extranjera directa en el país durante la década del 90, EE.UU sigue siendo el país inversor más importante en la Argentina (Kulfas *et al.*, 2002).

grandes empresas en nuestro continente estuvo restringido a grandes grupos económicos de capital nacional con inversiones diversificadas, los cuales constituyen el tipo de organización más frecuente dentro de las firmas de mayor tamaño<sup>12</sup>. Una de las pocas excepciones es la investigación realizada por Walter (1994a)<sup>13</sup> en la empresa Renault de la Argentina, en el período de transición ubicado entre la segunda fase de la ISI y la apertura externa o liberalización de los mercados. De acuerdo con Barbero, el grupo económico es específico de los países de industrialización tardía y se caracteriza por la escasez de recursos gerenciales (Barbero, 2003; 2006). Eso no significa que no hayan existido estudios historiográficos sobre la inversión extranjera en el país, aunque éstos se restringen a la época previa a 1930<sup>14</sup>, por lo que queda pendiente la investigación referente al período contemporáneo (Barbero, 2003).

La típica empresa transnacional estudiada por Chandler es un fenómeno reciente en nuestro continente, caracterizado por el desarrollo de estructuras organizacionales con eje en emprendedores - llamadas *holdings*, compañías mixtas, grupos de inversión, redes de emprendedores, etc.-. Las compañías transnacionales tuvieron que rediseñar sus estrategias al establecerse en nuestra región.

La instalación de empresas de capital extranjero en nuestro país tiene larga data y se remonta hasta principios del siglo pasado. El origen de las empresas transnacionales diversificadas y/o integradas permite constatar que constituyen importantes actores en la economía nacional desde hace mucho tiempo. Ciertamente, no es en su reciente conformación donde radican los cambios en el poder económico, sino en que por primera vez esta fracción del capital ocupa (junto con los grupos económicos nacionales) el centro del proceso de acumulación y

---

<sup>12</sup> No es de extrañar que el primer estudio de caso sobre empresas en la Argentina fue el de Tomás Cochran sobre la compañía SIAM, presidida por Torcuato Di Tella, publicado en 1962 (Barbero, 2008).

<sup>13</sup> En dicho trabajo, Walter sostiene que “la instalación de las empresas multinacionales automotrices y la expansión de la red de subcontratistas que tuvo lugar desde comienzos de la década del sesenta, fue la fuente principal del dinamismo que caracterizó la llamada “segunda fase” de la ISI”. En las reestructuraciones acaecidas durante la crisis de la década del 80, Renault adquiere subcontratistas procediendo a adoptar una política de renovación de cuadros gerenciales tendiente a la elevación del nivel profesional de los mismos. La nueva forma de promover a los mandos gerenciales dejaba de ser a través de los conocimientos del oficio y pasaba a estar basada en mecanismos meritocráticos (diplomas universitarios). Esto incluso fue adoptado en forma paralela por misma filial de Renault Argentina, mediante el reclutamiento de jóvenes estudiantes de ingeniería para puestos de trabajo directamente vinculados con la producción.

<sup>14</sup> En forma indirecta, durante las décadas de 1970 y 1980 se ha estudiado el rol de empresas transnacionales en el contexto de los debates sobre el imperialismo.

sintetiza un proyecto orgánico común (Aspiazu *et al.*, 1986). Estos autores resumen el nacimiento de una nueva etapa de la economía argentina, en la cual se hará necesaria la conformación de un grupo que pueda formarse en el marco de un nuevo *espíritu* capitalista:

El golpe militar de 1976 expresó la confluencia de la fracción diversificada de la oligarquía con la fracción diversificada de aquel capital extranjero que condujo la segunda fase de la industrialización sustitutiva. Ambas fracciones sintetizaron sus proyectos históricos en un nuevo proyecto dominante, que constituyó la base social fundamental de la dictadura militar (Aspiazu *et al.*, 1986: 179-180).

Es por este motivo que en este apartado se debe aclarar que no es el objetivo de nuestro trabajo profundizar en la historia de la empresa transnacional en la Argentina, ya que el foco de atención está puesto en el *management* surgido en su interior, el cual pasa a revestir características comunes al que surgió en los países industrializados. Aunque estas compañías siempre requirieron de cuadros administrativos para gestionar sus operaciones en el país, estaban conformadas, por una parte, por empleados traídos desde las casas matrices (tanto la gerencia general como los mandos medios no técnicos) y por otra parte, por cuadros mayormente técnicos (ingenieros, contadores) autóctonos<sup>15</sup>. Consecuentemente, dentro de la historia de las empresas transnacionales en la Argentina, el período que nos interesa analizar parte del comienzo del segundo período de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), a fines de la década del 50 y principios de los 60. Con la inversión extranjera directa promovida por el gobierno de Arturo Frondizi, comienzan a instalarse terminales automotrices<sup>16</sup>, se produce la venta de empresas pertenecientes a grupos económicos a las grandes compañías transnacionales –especialmente en el sector petrolero y petroquímico-. Durante el gobierno del General Onganía -entre 1966 y 1969- se

---

<sup>15</sup> Van Monfort (2000), en su tesis doctoral sobre la introducción de las nuevas formas de organización del trabajo en la industria de la alimentación argentina durante la década del 90, considera a este tipo de compañías transnacionales como “etnocéntricas” – debido a que las posiciones centrales son ocupadas por connacionales de la casa matriz-. Por otro lado, la nacionalización del *management* se produjo en la transición de este tipo de empresas hacia la forma “policéntrica”, en la cual el país anfitrión provee los principales puestos gerenciales en la filial.

<sup>16</sup> “Renault se instala en la Argentina a comienzos de los años sesenta, al mismo tiempo que General Motors, Ford, Fiat, Chrysler, Mercedes Benz, Citroën, Peugeot, etc. El mercado interno argentino, potente e insatisfecho, atrae las inversiones extranjeras directas, promovidas por un régimen especial del gobierno desarrollista de la época. Dicho régimen, aprobado por Decreto n.3693/59, preveía la sustitución progresiva de las piezas importadas según un cronograma que permitiría el desarrollo de la red local de subcontratistas” (Walter, 1994a).



venden grandes empresas tabacaleras y bancos nacionales al capital transnacional.

Es a partir de este periodo cuando aparece un nuevo grupo social con su propia usina ideológica (en términos de formación, de literatura especializada, de códigos específicos de reclutamiento de pares, en fin, una comunidad imaginada en términos de Anderson).

- *Las estrategias de las empresas transnacionales*

Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina se han ido redefiniendo acorde con la apertura comercial y la modificación de las condiciones de competencia. La racionalización de los niveles y de la estructura del personal y la depuración de estructuras administrativas y comerciales, pueden ser algunas de las respuestas ante los nuevos escenarios. Este tipo de políticas van acompañadas de la adopción de nuevas técnicas de organización, de manejo del proceso productivo, de nuevas estrategias de comercialización y de distribución que le brindan un halo de legitimidad. La adopción de estas nuevas técnicas organizativas ha requerido un flujo de inversiones en la incorporación de las llamadas “tecnologías blandas” y en capacitación del personal (Kulfas *et al.*, 2002)<sup>17</sup>. Dentro de estas tecnologías, tiende a evaluarse muy positivamente la capacidad de aprendizaje y comienza a desdeñarse el trabajo rutinario propio del modelo anterior. Es así como, a partir de mediados de la década del 80 y en especial en la década de 1990, las estrategias de las filiales de las empresas transnacionales se concentraron en el “corazón” de su negocio y, por lo tanto, la configuración de la filial argentina tendió a replicar (especialmente en marketing y desarrollo de mercados) el perfil organizativo internacional de la empresa. La capacitación y el entrenamiento del personal en las nuevas tecnologías de gestión ha sido esencial para maximizar el retorno esperado de las inversiones y las transformaciones organizativas realizadas.

Sin delimitar o ceñir el análisis a las empresas de mayor facturación o tamaño en la economía local, nuestro objetivo consiste en encontrar los trazos de una lógica global que subyace al capitalismo, partiendo de la contextualización del fenómeno en cuestión. Consecuentemente, veremos que algunas de las compañías transnacionales establecidas en el país no se encuentran dentro del ranking de empresas de mayor facturación que publica la Revista Mercado cada año. No obstante, el

---

<sup>17</sup> Durante este periodo el tipo de empresa transnacional sigue siendo “etnocéntrica” (Van Monfort, 2000), si bien los mandos medios ya pertenecen al país anfitrión. Sin embargo, en muchas compañías pertenecientes a este nuevo flujo de inversiones, la dirección general de las mismas sigue perteneciendo a ciudadanos del país inversor.

hecho de que algunas de las empresas transnacionales establecidas en la Argentina no ocupen los primeros puestos en el ranking de las de mayor facturación, no implica que no haya existido un proceso de extranjerización de la economía del país (Schorr, 2001) y (Aspiazu y Basualdo, 2009), profundizado durante la década del 90<sup>18</sup>.

El fenómeno está ilustrado en el estudio de “Grandes empresas en la Argentina”, que publicó el INDEC hasta el año 2004 en el que se aporta una amplia y variada gama de estadísticas económicas referidas al comportamiento y al perfil estructural de la cúpula empresaria nacional (las quinientas firmas de mayor tamaño –según valor de la producción- que actúan en los distintos sectores de actividad, con la excepción del agropecuario y el financiero).

En el estudio es posible vislumbrar las transformaciones económicas de la economía argentina en los últimos veinte años (véase Cuadro I). Si bien los datos abarcan sólo hasta el año 2004, la participación del capital extranjero dentro de las firmas de mayor tamaño se incrementó notablemente en los últimos años (Aspiazu y Basualdo, 2009).

Tal como se constatará en el próximo apartado, el surgimiento de una *clase gerencial* (*business class*, en términos de Chandler, 1977) que se reconoce como tal, estuvo acompañado por la irrupción del segundo período de la ISI (1958-1974) y la creciente gravitación de empresas extranjeras dentro del núcleo del capital más concentrado. Por otro lado, las empresas extranjeras constituyen las firmas de mayor envergadura al interior del ranking de las quinientas empresas de mayor tamaño; asimismo, son las que presentan los mayores niveles de productividad laboral y, en estrecha relación con ello, las que abonan los salarios medios más elevados. Estas compañías pueden pagar las retribuciones salariales medias más elevadas en tanto las mismas son – más que- compensadas por los mayores rendimientos productivos de los trabajadores ocupados (Schorr, 2001). En general, los trabajadores

---

<sup>18</sup> Chudnovsky y López (1998) señalan que lo que caracterizó esa nueva fase de la historia económica argentina fue un cambio de estrategia de las empresas transnacionales. Las filiales ya no eran más “réplicas en miniatura” de los *headquarters*, sino que adoptaban estrategias más complejas de integración local, como ser la descentralización de actividades estratégicas de planeamiento, investigación y desarrollo o comercialización. Esto permitió un mayor dinamismo en el intercambio entre las diversas economías nacionales, permitiendo a su vez una mayor movilidad de sus recursos humanos más calificados. En otro estudio, considerando una muestra representativa de las principales firmas receptoras de flujos de IED, Chudnovsky et al. (1995) observan que las firmas encuestadas habían encargado estrategias de racionalización y “modernización”, que en otros términos serán las famosas “reingenierías” destinadas a introducir cambios de gestión radicales, en las cuales el discurso del *management* funcionó como marco legitimador de las medidas adoptadas.

bien pagos corresponden a los niveles jerárquicos más altos (gerentes y directores).

El establecimiento de las grandes compañías transnacionales a partir de la década del 60 se produjo a través de una “alianza” con una *clase gerencial* local bien remunerada que pudiera gestionarlas. En este proceso, el “ejército industrial de reserva” estuvo acompañado de un plantel de “oficiales” en funciones.

Cuadro I: Cantidad de empresas según origen del capital. 1993-2004

	Cantidad de empresas											
Origen capital	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Nacional (1)	281	258	248	234	211	206	189	182	175	160	160	165
Con particip. extranjera	219	242	252	266	289	294	311	318	325	340	340	335

(1) Incluye hasta un 10% de participación de capital de origen extranjero, que es inversión de cartera y que no se discrimina del total.

Fuente: INDEC, Encuesta Nacional a Grandes Empresas.

### 3.2 Con el corazón mirando al Norte: la figura del gerente en los países desarrollados

Durante la década del 60 se produce la nacionalización del *management* local (hasta entonces conformado por gerentes expatriados de sus países de origen), a partir del segundo período de la ISI, traccionado por la instalación de terminales automotrices promovida por el gobierno de A. Frondizi. Tal como fue mencionado, en ese momento comenzarán a instalarse en el país las prácticas, discursos y formas de reproducción del *management* propios del llamado primer mundo.

La figura del gerente ya poseía cierta trayectoria en los países desarrollados, primero en los EE.UU y luego en los países de Europa occidental. Con el fin de lograr una comprensión de este modelo importado, nos proponemos trazar una breve historia de la conformación de este grupo social en los países desarrollados.

Lamentablemente, no abunda la literatura que se avoque a esta tarea e incluso, cuando lo hace, no siempre utiliza el método historiográfico y muchas veces trasunta un estilo de tipo ensayístico. Es por eso que nos valdremos de la producción de autores que han

trabajado con este objeto de estudio con el mayor rigor posible. EE.UU, Francia y Alemania constituyen los países donde más se ha escrito sobre el tema y la producción está representada por autores estadounidenses como Chandler (1977), Smith (1990), Mills (2002) y Whyte (1961). Aunque Schumpeter (1961) se formó en Viena, realizó su tarea académica en EEUU. Entre los autores europeos sobresale Sombart (1946 y 1953) en Alemania, Boltanski y Chiapello (2002) y Bouffartigue y Gadea (2000) en Francia.

El nacimiento de la moderna gestión empresarial comenzó a principios del Siglo XX en los EEUU y tuvo como consecuencia el nacimiento de un nuevo grupo social de directores y administradores asalariados, designados posteriormente con el término de *managers*, al cual se le fue transfiriendo progresivamente la gestión operativa de las grandes empresas, quedando relegados los propietarios, en general, al papel de accionistas (Chandler, 1977).

Tal como se mencionó, la gran corporación surgió en EEUU a fines del Siglo XIX y luego de unos años aparece en Europa, donde los clásicos capitanes de industria tenían preeminencia. Este fenómeno plantea un problema de tamaño y revela que las exigencias tecnológicas y de organización obligaban a las empresas a que su dirección fuera asumida por funcionarios especializados. Éstos no eran propietarios y se reclutaban a través de métodos de selección que dependían cada vez más de los diplomas. Si bien se suponía que actuaban bajo el control de los accionistas, la expansión del capital implicó la dispersión de las acciones de la gran corporación entre un número cada vez mayor de accionistas, por lo que el control directo de un tenedor de acciones (o de unos pocos) se difuminaba. La atomización de propietarios modificó la conducta de los directivos.

Es aquí cuando se bifurcan los intereses de los accionistas y los directivos. Los accionistas minoritarios se concentran en apreciar los beneficios directos de sus tenencias. Ya no se preocupan por la gestión, sino por el reparto de dividendos sumado a la expectativa de alza de las cotizaciones que aumente el valor de su capital. Al no cumplir ninguna función en el proceso de producción, se produciría un conflicto latente entre éstos y los encargados de la parte “creativa” de la empresa, salvo si se les posibilitaba a los directivos imponer sus intereses, que se resumían en la estabilidad de sus puestos y las empresas que gestionaban. Unos fijaban sus intereses en el corto plazo, otros más en el largo plazo. Esta capacidad para mirar y planificar el largo plazo requería de una formación general por fuera de la empresa. Henri Fayol (Fayol *et. al.*, 1916), uno de los padres fundadores de la disciplina de la administración, deseaba desarrollar una doctrina administrativa que permitiese, por un lado, la afirmación de la gestión empresarial como

una profesión con sus propias reglas, consumando la ruptura respecto de un estilo de dirección cuya legitimidad derivaba de la propiedad y, por otro, abrir la vía para una enseñanza profesionalizada.

Si bien es necesario comprender la polisemia de la función directiva de la empresa, ya que existe una clara diferencia en las atribuciones entre el alto directivo y el mando medio, objeto de nuestro estudio, es indudable que la función de gestionar la empresa cobra un rol fundamental en el desarrollo capitalista. La gran corporación manejada por estos administradores asalariados es el tipo de empresa que se instala en la Argentina a comienzos del Siglo XX<sup>19</sup>. Sin embargo, tardará mucho en aparecer una *clase gerencial* (*business class*, en términos de Chandler, 1977) autóctona.

- *La historia de los managers en Europa*

Francia es uno de los países que más se ha dedicado a esbozar la historia de nuestro objeto de estudio. Sin embargo, no es fácil trazar un paralelo entre el análisis francés y el del resto de los países debido a que su objeto de estudio no es precisamente el del gerente o *manager*, sino el del *cadre*, una categoría estrictamente francesa (Bouffartigue y Gadea, 2000) que abarca ocupaciones bastante diversas y cuyo denominador común radica en que son asalariados diplomados que se desempeñan tanto en la función pública como en la privada. Recién en 1982, el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos de Francia (INSEE) comienza a registrar, dentro de esta categoría, la figura del gerente al estilo norteamericano, influido por las misiones de productividad a dicho país, así como por los *best sellers* de la literatura managerial (Bouffartigue y Gadea, 2000). Esto obliga a focalizarse en aquellos trabajos que se basan específicamente en la empresa privada por lo que el universo bibliográfico pasible de ser tomado en cuenta de forma válida, se reduce de manera importante. Lejos de la realidad estadística, es posible sostener que el *cadre* comenzó a ser percibido en la década del 60, como perteneciente a una gran empresa, poseedor de un posgrado y cumpliendo funciones financieras o comerciales, un poco menor de cuarenta años y residente en la región parisina (Thévenot y Desrosières en Bouffartigue y Gadea, 2000: 23).

Boltanski y Chiapello (2002) han llevado a cabo un estudio, en el cual indagaron acerca de las características que asume el denominado

---

<sup>19</sup> En el estudio llevado a cabo por Berle y Means -editado en 1934- sobre la propiedad y el control de las grandes corporaciones estadounidenses, el 44% de las 200 corporaciones más grandes estaba controlado por gerentes que no eran tenedores de acciones (citado en Bustos, 1995). Este estudio, sumado a la obra de Burnham, *La revolución de los directores* (1941) diagnosticaba la eliminación de los capitalistas del control de la economía y su reemplazo por una nueva clase social de directivos de empresas.

“nuevo espíritu del capitalismo”. Allí toman como objeto de estudio a los *managers* (Boltanski lo había hecho con su trabajo seminal “Les Cadres” en 1982) y realizan un análisis comparativo entre las décadas de 1960 y 1990, de la literatura sobre *management* publicada en Francia, aunque una parte significativa de ésta tiene origen en los EE.UU, lo que da cuenta de las características globales que fue adquiriendo la categoría de manager. Los autores analizan de forma comparativa dos corpus de textos: la literatura de divulgación sobre cuestiones de *management* de la década del 60 y la que aparece en los años 90. Utilizan el método histórico comparativo para estudiar las ideologías imperantes en cada época. Estas ideologías no se presentan en términos de falsedad sino en términos de saberes expertos puestos al servicio de los objetivos empresarios.

Los autores sostienen que el fin último de esta literatura es ideológico (cómo lograr la adhesión de los gerentes a los objetivos empresariales), por lo que se va a tratar de simplificar la realidad y amplificar los factores contra los cuales se rebela. Sería simplista, apresurado y en exceso aventurado, afirmar que el discurso sobre los managers se corresponde con el discurso de los managers. Sin embargo, ante la falta de material suficiente sobre este objeto de estudio tanto en su problematización como en su historización, creemos pertinente inferir que, al menos en parte, las preocupaciones reveladas en los textos y cuya audiencia constituye nuestro objeto de estudio, poseen cierta correspondencia con las preocupaciones de los managers a lo largo del período tratado en el estudio de los autores franceses.

En Alemania, Sombart (1946) analiza la historia del capitalismo desde la óptica del sujeto económico que logra destacarse en cada época. El autor restringe su trabajo a los países más industrializados de principios del Siglo XX: Alemania, EE.UU e Inglaterra. Los actores en los cuales basa su investigación son empresarios tales como Henry Ford, Emil Rathéau, Werner Siemens, Henry Rogers, entre otros. La herramienta metodológica elegida es la lectura pormenorizada de sus biografías. Si bien nuestro camino en este trabajo radica en focalizar la perspectiva directa del actor, el aporte de Sombart ilustra un espíritu de época que emanaba de las prácticas y acciones de sus personajes más poderosos (con poder real y simbólico). Esto se ve reflejado en los textos de *management* de la época, en los casos de estudio de las escuelas de negocio de las principales universidades (especialmente norteamericanas), etc. Las empresas creadas por estos personajes

tenían un grado tal de diversificación que su influencia abarcaba las ramas más dispares de la actividad económica<sup>20</sup>.

El período signado por la preeminencia del empresario capitalista data de la década del 60 del Siglo XVIII (descubrimiento del carbón como fuente de energía) y continúa hasta la Primera Guerra Mundial. Este empresario capitalista se comporta como un hombre de negocios cuyo impulso más fuerte es su afán de lucro y esa será la fuerza impulsora del sistema capitalista de entonces. Un hombre real, particular. Se podría decir que la empresa era él. Su función se restringirá a unificar el capital con el trabajo, tomando en sus manos el control del proceso económico en su totalidad: determinará la dirección y el volumen de producción y establecerá la relación entre producción y consumo. En esta época comenzará a vislumbrarse la transición desde el propietario-empresario hacia el empleado-directivo. En otras palabras, se trata de una paulatina disociación entre el empresario y el poseedor del capital (en términos de Sombart, desde la empresa privada o singular hacia la empresa social). La sociedad “anónima” pasará a ocupar cada vez más el centro de la escena. El empresario acompañará esta tendencia a través de una especialización creciente.

Con la especialización por funciones, surge un nuevo empleado que desempeñará diversas funciones técnicas y administrativas no relacionadas directamente con la actividad específica de la empresa, pero esenciales para el buen funcionamiento de la misma. Este tipo de tareas era realizada antes por los propios empresarios, quienes serán liberados para dedicarse a las cuestiones estratégicas del negocio. Incluso, estos empresarios dejan de ser paulatinamente los únicos propietarios de la compañía pasando a convertirse en empleados-directivos. Se produce una democratización del cuerpo de directivos, desconcentrando progresivamente la actividad del empresario. Las instituciones de crédito y la difusión de sociedades de capital abierto juegan un rol fundamental en este proceso, dado que permiten la dispersión de las acciones de las empresas y su correspondiente atomización del poder. Ahora, el afán de lucro pasa a ser el motivo exclusivo y supremo de la empresa (no ya del empresario). El empresario-directivo pasará a prestar sus servicios para una máquina-empresa (Sombart, 1946). Para el autor, las viejas creencias no ejercen una influencia esencial sobre la actividad del empresario de nuevo tipo. Éste estaba influido por las nuevas ideas basadas en la creencia en el

---

<sup>20</sup> Cabe recordar que Ford incluía no sólo la terminal automotriz, sino también plantaciones de árboles para la obtención de madera, una institución de crédito para la financiación de la compra de sus automóviles, economatos para el consumo de alimentos de sus obreros, etc.

progreso, que lleva a ver una misión humanitaria en la expansión económica, ya que su trabajo sirve al bien común. Si bien la conciencia del deber no desaparece, el amor por el negocio pasa a ocupar un lugar destacado. Este análisis se asemeja al que realizan Boltanski y Chiapello (2002) cuando aluden a la necesidad de justificar el trabajo de los gerentes a través de apelaciones al bien común.

Es necesario destacar que Weber, contemporáneo y amigo de Sombart, disenta con su postura ya que consideraba que el sujeto económico por excelencia en el apogeo del capitalismo (Siglo XIX y comienzos del XX) no es el industrial aristócrata, sino el emergente burgués de la ascendente clase media industrial. No eran los *gentlemen* de Liverpool o Hamburgo, sino los advenedizos de Manchester o de Renania-Westfalia, de origen muchas veces modesto (Weber, 1999).

#### - *La historia de los managers en EEUU*

En el caso de los EEUU, ya entre 1880 y 1920 se podía observar un persistente incremento del número de empleados administrativos en relación con los de producción, como resultado de la creación de una nueva estructura de *management*, incluyendo ingenieros, empleados del área de personal y mandos medios (Jacoby en Smith, 1990: 18). Esto se debe, al menos en parte, a que la firmas necesitaban cada vez más *managers* para controlar a los trabajadores (Edwards en Smith, 1990, 18). La expansión de la gran corporación multidivisional descentralizada jugó un rol fundamental en el desarrollo de los *managers*. En cada división se les otorgaba considerable autoridad en un contexto de alto crecimiento e internacionalización de los mercados. Las estrategias de *management* debían incluir sistemas de control entre las oficinas centrales y sus filiales en el mundo, para hacer frente al vertiginoso crecimiento de sus empresas. Así, los márgenes de autoridad de los gerentes de cada unidad se iban expandiendo.

Por su parte, Bensman y Vidich (1995) describen el origen de los gerentes asalariados, enmarcándolos en la nueva posición de EEUU en el mundo a partir de la posguerra, indicando que logran un nivel de prosperidad que sobrepasó sus perspectivas de éxito. Los estilos de vida de estos trabajadores de cuello blanco sufrieron un brusco cambio: al encontrarse tan exitosos en sus propios estándares, los miembros de esta clase fueron forzados a abandonar un pasado que no los había preparado para esas posiciones. Muchos eran descendientes de padres rurales e inmigrantes cuyas culturas habían rechazado. Probablemente su experiencia universitaria fue la fuente desde la cual su nuevo estilo de vida podía ser construido.

La cultura de universidad de EEUU y sus creadores -los profesores- resultan de suma importancia como modelos para diseñar los nuevos



estilos de vida de la clase media. Los autores sostienen que durante los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra (1945-1952) se produce una explosión de la vida de campus (literatura, arte, música, teatro, museos) como principal forma de usar el tiempo libre, lo que constituye una reserva de modelos de estilos de vida. Esos estilos de vida son llevados a los suburbios de las grandes ciudades, por lo que la vida en esos lugares emula a la vida de campus. Un dato que ilustra de manera precisa este proceso es que en el transcurso del Siglo XX, la proporción de cargos administrativos en relación con los de producción, se duplicó en la primera mitad del siglo y se volvió a duplicar en la posguerra (Melman en Smith, 1990: 18 y 19).

Más allá de esta somera descripción de la historia de la gerencia en los EEUU que mencionamos, autores tan disímiles como Schumpeter, White y Mills adoptaron diferentes perspectivas para dar cuenta del sujeto en cuestión.

#### 4. Las perspectivas analíticas

##### · *La óptica de Schumpeter*

Schumpeter no está interesado en la descripción de la génesis del capitalismo moderno, ya que se avoca al estudio de los mecanismos económicos que dan lugar al despliegue de empresarios emprendedores. En su Teoría del desarrollo económico (1961), el autor sostiene que la fuerza propulsora responsable de la dinámica del sistema económico la encarna el emprendedor. Es por esto que intenta hallar una explicación sobre las características altamente dinámicas que venía mostrando el capitalismo durante el Siglo XIX y comienzos del XX. Es sólo en su aspecto histórico que nos interesa su obra y no en sus explicaciones psicológicas de la mentalidad emprendedora. Estamos interesados en indagar acerca de las condiciones de posibilidad del surgimiento de un empleado que penetraba en la grieta dejada por la separación entre la propiedad y la dirección de las firmas capitalistas.

En la concepción del economista austríaco, la distinción entre empresario y capitalista es reciente y va a tornarse más evidente en la segunda mitad del Siglo XIX, justamente debido a que las transformaciones de los métodos de financiamiento de los negocios aparejaron un aumento del número de casos en los cuales los capitalistas no eran los empresarios y los empresarios no eran los capitalistas (Schumpeter, 1961). Mientras que el dueño-director había sido durante un largo período una persona importante, fue quedando cada vez más claro que el nexo entre poseer y operar una empresa no era esencial. Con el correr de los años, la separación de funciones de

uno y otro suscitó el problema de saber a quién le correspondía asumir los riesgos de los nuevos emprendimientos.

Estas transformaciones llevaron al centro de la escena al gerente o director de empresa. Sin embargo, una vez que la nueva “combinación” es creada por el emprendedor, la labor diaria de la rutinización de ésta a través de procedimientos en el proceso de trabajo deja de estar en manos del emprendedor y pasa a albergarse en la figura del gerente. Para Schumpeter, la rutina diaria no necesita de liderazgo, sino del mantenimiento de la disciplina del personal a cargo, pero esto es mero “trabajo”. De todas maneras, podemos sostener que la figura del emprendedor considerada por el autor, así como la del gerente, están incluidas en la que el resto de los autores que analizamos llaman el *manager* o el empresario en relación de dependencia. Para Schumpeter, el emprendedor puede ser desde empleado dependiente hasta el principal accionista de la compañía. Lo que lo distingue de los demás es su actitud y su disposición interior, no la posición que ocupa dentro del *business*.

Si en los primeros años del Siglo XX el mecanismo económico de transformación según Schumpeter pasaba incuestionablemente por el individuo emprendedor, que encarnaba la función empresarial al realizar nuevas combinaciones, a mediados de ese siglo esta función se disloca para pasar a pertenecer a la empresa y a aquellos que, ocasionalmente, ejercerán la función empresarial en cada momento. La fuente de energía transformadora pasará desde el individuo particular al individuo colectivo. Se encarnará en una personalidad corporativa, que reunirá las personalidades y actitudes emprendedoras de un grupo de personas. Es justamente en este momento cuando resulta pertinente indagar acerca de los mecanismos que se pusieron en funcionamiento para que el común de los gerentes en una determinada empresa adhiera a esta nueva personalidad corporativa, sin que necesariamente formen parte del reducido grupo de gerentes emprendedores.

Sin embargo, Schumpeter observaba que, a mediados del Siglo XX, los hombres de negocio emprendedores eran sustituidos por ejecutivos asalariados y un gran número de accionistas. La intuición, la habilidad de percibir nuevas oportunidades, la voluntad y la fuerza para llevarlas adelante, venciendo las dificultades y resistencias, eran sustituidas por el cálculo y por los equipos de especialistas. Así, el empresario perdía progresivamente su función más esencial y disminuía el campo para el liderazgo individual. Las grandes corporaciones eran conducidas por managers que, en términos de mentalidad, eran como cualquier funcionario (Schumpeter, 1968a y 1968b). El gran hombre “heroico” era sustituido por el hombre “pequeño”, el “hombre organización”, en términos de Whyte (1961).

- *El abordaje de William Whyte*

Whyte se desempeñaba como editor-asistente de la revista *Fortune* en los EEUU. Debido a las atribuciones de su cargo, presenció durante varios años los procesos de reclutamiento que las corporaciones solían realizar en las principales universidades de ese país. Asimismo, dentro de su estrategia metodológica entrevistó a los responsables de las bolsas de trabajo para los estudiantes al interior de las instituciones educativas. También mantuvo conversaciones y entrevistas con los enviados de las compañías a las universidades.

En la década de 1950, el modo de vida de la organización era la pauta de una porción importante de la población norteamericana. Whyte (1961) veía esto como una pérdida de la individualidad en el marco de una creciente burocratización de la sociedad en la cual el individuo se diluye en el grupo. La organización pasa a tener preponderancia por sobre el individuo, por lo que las necesidades organizacionales serían de un orden superior con respecto a las del sujeto. De la colectivización de la vida no podía surgir otro sujeto que no sea el hombre-organización. Este proceso nada tiene que ver con un avance de ideas comunistas, sino que el autor lo definía como una colectivización deshumanizada: un mundo donde los objetivos del individuo se confunden cada vez más con los de la organización. Esta sociedad norteamericana ejercía un culto público al individualismo y a la libertad individual, al tiempo que profesaba una ideología en la cual existe la posibilidad de una armonía total entre la organización y el individuo de la cual forma parte<sup>21</sup>.

¿De quién se diferencia este hombre-organización? El funcionario-ejecutivo-subordinado es el contrapunto del *self made man*, personaje característico del siglo XIX y principios del XX, encarnado en la figura del emprendedor. ¿Quién encarna en la práctica a este nuevo personaje? Fundamentalmente la nueva generación formada en los años 50 y que constituirán los gerentes del futuro. Whyte los llamará la “generación de burócratas”: jóvenes salidos de las universidades y que desean entrar a trabajar en una gran empresa, porque quieren trabajar para otra persona. Quieren hacer algo que valga la pena, que puedan hacer la diferencia (*to make a difference*), quieren sentirse útiles, pero su

---

<sup>21</sup> La armonía total entre los intereses del individuo y los de la sociedad que lo rodea es parte del ideario de la Escuela de Relaciones Humanas. Esta doctrina, en boga entre los administradores a partir de la década del 1920 y 1930 era profesada por las escuelas de negocio y por los programas de entrenamiento de las grandes empresas. La doctrina insistía en la necesidad de cohesión grupal -evitando cualquier posibilidad de conflicto inherente a la relación capital-trabajo- y subrayando la importancia de las capacidades de relacionamiento al interior de las organizaciones.

ideal de servicio es gregario (López Ruiz, 2004): quieren hacer algo, pero sólo junto a otros. Si bien éstos quisieran escalar en la jerarquía organizacional hasta llegar a ser CEO (*Chief Executive Officer*), en la realidad sus actitudes, sus valores, sus expectativas son diferentes de los que en ese entonces ejercían los cargos directivos de sus compañías. Estos ejecutivos veteranos habían llegado a sus cargos por sus impulsos individualistas y competitivos, pero esos impulsos eran mal vistos en las empresas que ellos mismos dirigían. Ahora se rendía culto a la cooperación y al trabajo en equipo (López Ruiz, 2004).

De acuerdo con el autor, la importancia dada al grupo, al trabajo en equipo, a la adaptación del individuo a la organización, estaba siendo peligrosamente exagerada. Esta búsqueda avasalladora del equilibrio, la integración y el ajuste, al punto de negar el conflicto inherente entre el individuo y el grupo, considerándolo un desajuste del primero respecto del último, minaba toda iniciativa individual, el espíritu de competencia y la creatividad personal, subsumiendo al individuo a la tiranía del “equipo de trabajo feliz”, en el cual primaba la cordialidad y la búsqueda de consenso. Lo interesante de la obra de Whyte no radica en la crítica misma del devenir del individuo dentro del sistema capitalista norteamericano, sino en la posibilidad de cuestionar a la corporación sin mellar la conflictividad inherente entre el capital y el trabajo. La problemática se ciñe al conflicto entre el individuo y la organización, pero no en tanto conflicto de clases (capitalistas vs. trabajadores), sino en tanto obturador del despliegue de la fuerza motora del liberalismo clásico: el individuo, su libertad y la libre competencia.

Estos jóvenes recibidos de las más prestigiosas universidades de los EEUU no tienen como objetivo alcanzar la independencia personal mediante el trabajo independiente, sino que prefieren trabajar para una gran empresa. La forma que tendrá la gran empresa de seducirlos es que les brindará las expectativas de éxito en una atmósfera cooperativa (a diferencia del nepotismo de las pequeñas empresas). Incluso la toma de riesgos que viene aparejada con el deseo de triunfar no es desdeñada por la gran empresa que le ofrece el mejor lugar la canalizarlos, gracias a los departamentos de investigación y desarrollo que se apropian de las innovaciones de la ciencia.

Sin embargo, Whyte observa que el riesgo está perfectamente calculado, ya que éstos declaran querer trabajar en la compañía el resto de sus vidas profesionales. No importa si esta premisa no se observa en la realidad. Lo que realmente interesa es que funciona como ideal. Los nuevos gerentes no luchan contra el sistema, sino que buscan la manera de cooperar con él. Ajustan su ambición a las posibilidades reales que el sistema les ofrece y la orientan a la consecución de una buena vida. La buena vida consiste en una vida sosegada, en los suburbios, con una

mujer y tres hijos, un automóvil o dos, un lugar de veraneo en un lago o frente al mar y un buen colegio para educar a los hijos. No es el modelo del hombre enérgico sino el del hombre feliz, descansado, en paz con su medio, mesurado y comprensivo en sus relaciones sociales. Es el individuo que busca conciliar el tiempo de trabajo con el dedicado a su familia, encontrando un equilibrio entre trabajo y vida familiar (Whyte, 1961). Es el modelo de las escuelas de negocios y de los gerentes de personal o recursos humanos.

Formar parte de una gran empresa trae consigo la posibilidad de la seguridad psíquica. En los afiches que las compañías desplegaban en las universidades, se destacaban frases como: “Cuando trabajen con Harnschfeger estén seguros de estar en su lugar; Dow ofrece a los recién recibidos un futuro brillante; Un hombre puede desarrollarse y continuar desarrollándose en la compañía Ownes-Illinois Glass; Esta es su oportunidad de hacer una carrera vitalicia” (Whyte, 1961: 71 y 72, citado por López Ruiz, 2004).

En suma, Whyte observaba que el modelo del hombre-organización al cual se apuntaba más de cincuenta años atrás era un hombre al cual no se le ocurrían ideas propias, sino que servía de intermediario de las ideas de otros, pero de una manera tan democrática que nunca permitiría que su propio juicio se interpusiese por sobre las decisiones del grupo. Para ese hombre, las ideas surgen del grupo, no del individuo (Whyte, 1961). En sus entrevistas con directivos de empresas, Whyte observaba que cuando se les preguntaba la razón por la cual dedicaban tanto tiempo al trabajo, sostenían que estaban prestando un servicio a través del mismo, aunque según Whyte, el verdadero motivo era que su yo exigía que fuese así. Si trabajaban de más, argumentaban que lo hacían porque amaban visceralmente su trabajo. En sintonía con la gran importancia otorgada al trabajo en sus vidas, el autor constataba que hasta las actividades de placer eran encaradas por los entrevistados en función de sus trabajos. No constituían un placer en sí mismo, sino como ocupaciones con matices terapéuticos, como forma de reproducción social, para recuperar las energías antes de volver a trabajar, ya que lo que espera es pura “lucha” y esta lucha es por la organización.

Whyte se preguntaba cuál era el precio que el ejecutivo pagaba por ese estilo de vida. Más específicamente, cuál era el precio que debía soportar por ser miembro de la organización. La respuesta que brindará el autor es contundente: la neurosis. Esta neurosis es consecuencia de la nueva meta que se impone desde la organización, la meta de una perfecta y armoniosa adaptación a sus necesidades. Sin importar cómo se sienta verdaderamente, debe mantenerse en buenos términos con el personal en todos los niveles. Debe presentar siempre

una apariencia ecuánime –actuar como si realmente le interesase lo que está siendo dicho- y debe sugerir en vez de ordenar. No puede permitirse que se diga de él que es autoritario, debe aparentar ser condescendiente. No alcanza con concentrarse en su trabajo; también debe hacer aliados al elaborar sus proyectos, ya que las decisiones las toma el grupo.

Pero en la realidad lo que sucede es que el comportamiento externo niega el intenso conflicto que se desarrolla en su interior: sus impulsos y su deseo de controlar su propio destino están siendo constantemente refrenados. Whyte (1961) sostiene que el conflicto entre el individuo tal como es o como desea ser y el papel que está llamado a desempeñar, es un conflicto eterno, por lo que el esfuerzo por conjurarlo mediante operaciones de ajuste puede incluso intensificarlo. Esto produce que se vean como moralmente ilegítimas las tensiones entre el individuo y su organización.

El problema de esta tensión, sostiene el autor, radica en que no es una lucha contra una tiranía evidente, sino más bien contra una benevolencia: pocas cosas han sido tan bien calculadas para privar al individuo de sus defensas como la idea de que sus intereses y los de la sociedad son absolutamente compatibles (Whyte, 1961). Es por eso que el autor sostiene que el conflicto mencionado siempre debe existir, ya que no hay solución para esto, por lo que quien busca evitarlo proveyéndose de una espuria ética que le brinde tranquilidad espiritual, no hace sino tiranizarse a sí mismo. No es tanto que la organización pasa a dominar al individuo más de lo que lo hacía anteriormente, sino que cada vez es más difícil para él imaginar cuándo se le subyuga (Whyte, 1961).

- *El análisis de Wright Mills*

A Mills (2002) le interesa un punto de inflexión histórico específico: el ascenso de las llamadas nuevas clases medias a mediados del Siglo XX. Influida por sus lecturas de Weber, se interesa por la cuestión de la paulatina desaparición de la ética protestante del trabajo en este sector de la sociedad. Si bien en su obra *White Collar* no hace foco en las capas gerenciales, su descripción de los nuevos asalariados de las grandes empresas se ajusta a la realidad de nuestro objeto, dado que las nuevas prácticas de gestión que serán inculcadas a la totalidad de los cuellos blancos, emanan de prácticas y discursos propios del *management*.

Mills manifiesta preocupación por la apatía que conlleva el trabajo para esas nuevas clases medias. Por este motivo, la moral protestante del trabajo, que lo percibía como una obligación, fue sustituida por los esfuerzos de los departamentos de recursos humanos para crear una

buena disposición de espíritu entre los empleados. El trabajo se ha separado de otras actividades de la vida de las personas: la satisfacción que la vida les ofrece ocurre por fuera del ámbito laboral. La moral de trabajo de la clase media fue sustituida por una ética del placer. Así, el trabajo pasó a ser juzgado en términos de valores ligados al placer. Como el trabajo y la vida pasan a estar separados, se complica la tarea de los que dirigen y administran los procesos productivos. Es preciso juntar de nuevo trabajo y vida. Así, el mundo de los negocios buscará nuevos símbolos por lo que recurrirán a la escuela de relaciones humanas. Es preciso ofrecer incentivos al empleado que trasciendan lo económico. Para lograr un trabajador feliz, eficiente y cooperador, es preciso tener gerentes inteligentes, racionales y cultos (Mills, 2002).

Si durante la Segunda Guerra Mundial uno de los componentes importantes en la construcción identitaria de los trabajadores para con su lugar de trabajo lo constituía el nacionalismo, en la sociedad afluente de posguerra es preciso una nueva ética que oriente a los individuos. Es necesario señalar, sostiene Mills, que no todo se debe a la crisis de la ética protestante, sino que se debe escudriñar en la transición del mundo de la pequeña propiedad y de los pequeños empresarios hacia otro mundo, una sociedad caracterizada por la propiedad concentrada y por los empleados asalariados. Es aquí donde se puede vislumbrar el surgimiento de los cuellos blanco, empleados asalariados que no estaban directamente implicados en la producción de bienes, sino que realizaban tareas de tipo administrativo. Mills comprendió los límites de esta categoría que ya era utilizada por el servicio de estadísticas del trabajo de los EEUU, ya que los gerentes no eran incluidos en la definición de uso corriente (López Ruiz, 2004).

En suma, la transformación de la antigua clase media se basa en el pasaje de la propiedad a la no propiedad. En la nueva sociedad industrial, un número cada vez menor de individuos manipula objetos y un número cada vez mayor manipula personas y símbolos. De aquí la importancia que adquiere la instrucción para este sector social. Para las nuevas clases medias, la instrucción sustituyó a la propiedad. La instrucción pasa a ser la garantía de empleo en la sociedad de empleados. Mills observaba que el objetivo de los universitarios de entonces, especialmente en las universidades de elite, era un empleo en una gran compañía. Este tipo de empleo exigía no sólo una formación profesional, sino también ciertos hábitos de comportamiento social. La instrucción perdió significados en el terreno social y político y pasó a ejercer una función económica, profesionalizando extensos sectores de la población para cubrir las demandas del proceso de industrialización. Esta tendencia será acompañada de un discurso legitimador en la literatura de *management*, que valorará, en un nuevo contexto de

capitalismo monopolista, virtudes tales como la agilidad, las habilidades interpersonales con los colegas, en fin, un estilo de ejecutivo eficiente más que llevado por una ambición permanente propio del emprendedor (Mills, 2002).

#### 5. El surgimiento y la formación de los mandos medios en las grandes empresas argentinas

Según el análisis de la inserción de las grandes empresas transnacionales en la Argentina, es posible ubicar la emergencia de los mandos medios y su especificidad respecto de los países desarrollados. Si bien existe abundante literatura acerca de este fenómeno en otras regiones, intentaremos dar cuenta del proceso de formación de cuadros gerenciales en el capitalismo argentino, focalizando en el modo de apropiación del discurso y las prácticas del *management*.

Schvarzer (en Bustos, 1995), estudia el papel de los grandes grupos económicos en la economía argentina. Estos grupos generalmente están presididos por propietarios locales y gestionados férreamente por ellos. El autor sostiene que en la década del 80 surge en el mundo un renovado interés en el estudio de estos grupos, especialmente en cuanto a la relación entre su función de maximizar ganancias y la estructura de la propiedad. La razón se debe a las compras sorpresivas de paquetes de control accionario realizadas por grandes corporaciones. Este tipo de operaciones puso nuevamente en evidencia los conflictos latentes entre los accionistas o propietarios y los gerentes y directivos encargados de la gestión de sus empresas. A mediados de la década del 80 sólo dos o tres grupos (no así las empresas transnacionales, que ya poseían una vasta trayectoria en el reclutamiento de *managers* profesionales) habían logrado instalar un equipo directivo profesional mientras que la casi totalidad continuaba basada en el sistema personalizado bajo el control directo del propietario.

El nacimiento de la *tecnocracia* en los grandes grupos económicos argentinos es llamativamente tardío, lo que da cuenta de la novedad del fenómeno del *management* en nuestro país. Por otro lado, desafortunadamente no existen estudios que analicen el desarrollo de la *clase gerencial* en las empresas transnacionales. Barbero sostiene que, entre las razones de esta carencia teórica, se encuentra el lento desarrollo de mercados de capitales y del llamado capitalismo gerencial, la persistencia de empresas familiares y la importancia de la inmigración como fuente de emprendedorismo (Barbero, 2003). Por otra parte, Walter (1985) y Cardoso y Faletto (1969), entre otros, sostienen que este fenómeno se debe también a la esperanza depositada en el surgimiento de una burguesía nacional, preocupación propia de la



sociología latinoamericana de los años 70. Esto requerirá de la utilización del método indiciario<sup>22</sup> para rastrear a través de huellas el surgimiento de este fenómeno<sup>23</sup>.

¿Cuáles pueden ser los indicios pasibles de ser rastreados que permitan dilucidar la aparición de empleados con capacidad decisoria estratégica en la gestión de grandes empresas en la Argentina? ¿Cuándo se produce la nacionalización del *management* por parte de las empresas transnacionales ya instaladas en nuestro país y que importaban su propio cuerpo de directivos desde las casas matrices y en aquéllas que recién comenzaban a instalarse como producto del segundo periodo de la ISI?

Chandler (1977: 464 y 500) describió este fenómeno como “la parafernalia de la profesionalización del *management*”, signada por la creación de asociaciones profesionales, la publicación de revistas profesionales, la aparición de cursos de formación en *management* (finanzas, marketing, producción, comportamiento en la organización, recursos humanos, etc.)<sup>24</sup>.

Un aspecto determinante del fenómeno radica en que estas empresas, al instalarse en el país, veían necesario adaptarse a las regulaciones y a los mercados locales, en un contexto signado por el segundo periodo de la ISI, exacerbado con la culminación del período y el comienzo de la apertura comercial en la segunda mitad de la década del 70. Walter (1994b) habla de una autonomía y diferenciación de las esferas gerenciales respecto de las esferas de dirección o profesionalización del *management*, fenómenos que acaecen en el proceso de racionalización que comienza a partir de 1978. Así el cambio en las estrategias empresariales para adaptar las estructuras organizacionales al nuevo contexto, es el producto de

---

<sup>22</sup> Ginzburg (1989) en su rol de historiador, por ser el representante más conocido de la microhistoria italiana, entiende que no tiene contacto directo con su objeto de estudio y esto lo acerca al baqueano o rastreador –menciona Carlo–, utilizando los menores indicios que deja la presa durante su huida (una rama rota, una huella en el lodo, la corteza de un árbol desgarrada) a fin de reconstruir una realidad de la que no fue testigo directo y que sin embargo habla a través de sus huellas.

<sup>23</sup> Esto nos obliga a mencionar que, por fuera de la historiografía, existen algunos datos al respecto en los textos de Walter (1994b) y Van Monfort (2000) por ejemplo.

<sup>24</sup> De acuerdo con Chandler (1977: 468 y 480) este fenómeno acaeció fuera de los EEUU recién en la 2da. Posguerra Mundial, especialmente en Europa (hacia fines de la década de 1950 y comienzos de los 60, con la creación del Mercado Común Europeo, que atrajo masivamente al capital norteamericano) y en Japón, lo que da sustento a nuestra hipótesis que en nuestro país esto sucedió tardíamente en relación con los países desarrollados. La emulación del modelo norteamericano, de acuerdo con Chandler (1977: 498), se debe al vertiginoso desarrollo de los EEUU, por lo que el resto de los países, al buscar precedentes y modelos a seguir, orientaron su mirada hacia la experiencia de dicho país.

(...) actividades gerenciales especializadas en la gestión de "interfaces" que vinculan la organización con mercados diferentes. La gestión financiera, con el mercado de dinero; la gestión comercial, con el mercado de productos; gestión del personal, con el mercado de trabajo; la gestión tecnológica, con el mercado de tecnologías (de productos y procesos de producción) (Walter, 1994b: 7).

- *La fuente de reclutamiento de los asalariados calificados: el surgimiento de las clases medias en la Argentina*

Otro de los acontecimientos importantes que abonan la constitución de este grupo, es el desarrollo de una clase media urbana con crecientes y sofisticados patrones de consumo para acompañar la instalación de grandes empresas diversificadas y ofrecer productos diferenciados demandados por este grupo social. Por otro lado, el nacimiento de escuelas de negocios para la formación de gerentes que pasen a constituir los futuros directivos de las empresas es un claro indicio de una profesionalización de la gestión de las compañías y la cesión de parte del poder de los propietarios. Este fenómeno iría acompañado de la contratación de firmas consultoras que ayudasen a las empresas en la "gestión del cambio" que implica la transformación y creciente profesionalización de la gestión empresarial<sup>25</sup>. Por último, la creación de revistas sobre cuestiones de *management* y negocios implica la existencia de un público ávido por informarse sobre el quehacer, las tendencias y las modas de pensamiento de la comunidad de negocios. Analizaremos detenidamente estos fenómenos, basándonos en la información encontrada, no obstante el escaso interés despertado en la literatura acerca de estas cuestiones, excepto en lo concerniente a la historia de las clases medias (véase Visacovsky y Garguin, 2009 y Adamovsky, 2009).

A nivel global, la irrupción de las nuevas clases medias profesionales en la escena económica, a partir de la Segunda Guerra mundial, provoca la desaparición de viejos estilos de vida en el mundo occidental. Una de las causas de este fenómeno radica en los drásticos cambios en la estructura ocupacional del mundo occidental, especialmente en los EEUU, que resultaron en una nueva clase media de administradores surgidos de los college y venidos muchos de ellos gerentes de las grandes corporaciones. La emergencia de los gerentes como asalariados pone en cuestión la idea de una clase asalariada homogénea al estilo marxista debido a la expansión de actores tales

---

<sup>25</sup> Utilizando un lenguaje menos neutro, es posible sostener que las razones últimas de la contratación de consultoras es para dar legitimidad a nuevos discursos y nuevas prácticas de gestión traídas esencialmente de los EEUU.

como burócratas, profesionales, que no se agotan en una explicación dualista o dicotómica de la sociedad. Sin embargo, en cada país, el proceso de formación de esta clase es diferente. En la Argentina, así como en el resto del mundo occidental, la emergencia de la misma, en términos de educación (a través de la generalización de la educación) y de estructura ocupacional, sería impensable sin la idea de movilidad social (que en el régimen estamental pre capitalista no existía), posibilitado por el enriquecimiento dado por la estructura del mercado.

Con respecto a las investigaciones sobre clases medias en la Argentina, aunque éstas han sido sin duda importantes, no han problematizado histórica y contextualmente la categoría misma de clase media, sus condiciones de producción y de uso y su variabilidad histórica; en general, se la ha tratado mayormente como una población predefinida por el investigador y no se ha privilegiado la indagación de las prácticas y las perspectivas de los actores (Garguin 2006 y 2007). Entre este tipo de autores, sin duda el que mayor repercusión alcanzó fue Gino Germani, quien establecía una distinción entre clase media autónoma (compuesta por artesanos, industriales, comerciantes y profesionales autónomos) y clase media dependiente (empleados de todas las categorías, funcionarios, profesionales asalariados y técnicos). A la primera correspondía el *self made man* y estaba representado por los inmigrantes que habían ascendido socialmente. A la segunda categoría pertenecían los diplomados de origen nativo (Svampa, 2001).

Torrado (1997), retomando a Germani, divide a las clases medias en dos grupos: asalariados y autónomos. A partir de 1970, la expansión de los sectores medios se apoya sobre un aumento de la salarización (más en el sector privado que en el público y dentro del sector privado, los que logran el mayor crecimiento son los profesionales asalariados) en detrimento de las clases medias autónomas.

Esta tendencia se refuerza en la década del 80. La alianza que se estableció entre los grandes capitanes de industria dueños de los grupos económicos y la nueva clase gerencial probablemente se deba al fenómeno que Germani tanto le criticaba a las clases medias: el esfuerzo por identificarse con las elites dominantes.

Garguin (2009) postula que la identidad de clase media comienza a cristalizarse con la llegada del peronismo, ya que con anterioridad a dicho período su conceptualización era algo difusa, debido a que encarnaba un concepto restringido de nación (homogéneamente blanca, europea y abierta a la movilidad social ascendente de todo el que lo intentara).

A partir de la diferenciación con el migrante interno, beneficiario de la política social del peronismo, que comienza a perfilarse la identidad de clase media. Durante el tercer período peronista, da comienzo una

profunda transformación en las clases medias, llamada repliegue sobre el espacio privado (Svampa, 2001), que se intensifica durante la dictadura cívico militar entre 1976 y 1983. Este fenómeno va a mostrar su cenit durante este gobierno totalitario, que produjo una desmovilización de la sociedad argentina en general y de las clases medias en particular. Salvo el interregno de los comienzos del gobierno de R. Alfonsín (1983-1989), la tendencia continuó más marcadamente, especialmente con el arribo de C. Menem al poder, a partir de 1989. Este gobierno promovió el logro individual por sobre el colectivo, extrayendo los componentes más individualistas del ideario del progreso, asociados con una lógica dual de “ganadores” y “perdedores”. Entre los ganadores, se encontrarían los sectores gerenciales y profesionales.

El grupo social –en términos de Weber- conformado por gerentes de grandes empresas en la Argentina, constituye un fenómeno relativamente novedoso en relación con Europa y los EEUU. En Latinoamérica en general y en la Argentina en particular, la sutil “división del trabajo” entre propietarios, gerentes y trabajadores no se da –aunque más no sea tenuemente- hasta la década del 60 con el comienzo de la apertura de la economía argentina a la inversión extranjera directa y la irrupción de la corporación transnacional en la escena económica. Esto hace que la caracterización del gerente aparezca en forma relativamente tardía con respecto al llamado primer mundo, por un lado, y que los procesos de concentración económica generen una menor dispersión y diferenciación entre gerentes medios y altos en términos de acceso al mercado de bienes y servicios y consumos culturales.

La primera investigación que toma la perspectiva de estos actores ocurre recién a principios de la década de 2000, en un trabajo etnográfico llevado a cabo en Buenos Aires por Tevik (2009) y en el cual se hace mención a una “clase media profesional”, sector que creció con las políticas económicas de la década de 1990, con altas competencias obtenidas en instituciones educativas privadas, que se desempeña en compañías transnacionales, con posiciones gerenciales en las áreas de servicios o finanzas.

El nacimiento de nuevos sectores medios urbanos que puedan pasar a formar parte más adelante de la nueva *clase gerencial* por un lado, y que demandan productos diferenciados (respecto del resto de la población, con niveles socioeconómicos más bajos), diversificados y sofisticados, por otro, constituye un pilar fundamental desde el cual se puede vislumbrar un nuevo grupo social con características propias. Este fenómeno se remonta a la década del 60, en plena etapa del ISI del gobierno desarrollista (Aspiazu et al, 1986), en la que ingresan nuevas

empresas transnacionales y se expanden las que existían desde la década del 20. Esto produce el surgimiento de una demanda de cuadros gerenciales locales. Es necesario agregar que la nacionalización del *management* en la Argentina se debe también a la necesidad de adaptarse a regulaciones y a mercados locales en el contexto de la ISI, fenómeno que ocurre aquí y en todo el mundo. A su vez, pasará a conformarse un mercado de consumo de bienes simbólicos (escuelas de negocios, consultoras, revistas) que dará sustento a este nuevo grupo social. No obstante, se trata de un proceso lento, con marchas y contramarchas.

- *Apertura económica e internacionalización del management argentino*

En 1974 culmina una etapa de la ISI y con la llegada del golpe cívico militar en 1976, la emulación del modelo gerencial norteamericano cobra nuevos bríos. Aspiazu *et al.* (1986) fijan el año 1978 como el de la modificación más sustantiva en la política económica de la dictadura, ya que se da comienzo a una nueva etapa sustentada sobre la base de la “apertura de la economía y la confianza en las empresas privadas como sostén y motor de la economía”<sup>26</sup>.

Este dato está sustentado por Walter (1994b), cuando analiza los *modos de racionalización* (entendidos como la administración de recursos escasos) empleados por las empresas para adecuarse a la competencia exacerbada -especialmente en el ámbito financiero-producto de la crisis económica de fines de los 70, que incluía una abrupta caída del mercado interno y tasas de interés reales positivas. En este contexto, mientras las oficinas financieras y comerciales se desarrollan (destinan a ellas los mayores y mejores recursos), las áreas relacionadas con la producción de bienes o servicios sufren fuertes reducciones cuantitativas y cualitativas del plantel de personal (Walter, 1994b). Así, el sector financiero y comercial al interior de las empresas sufre un rápido crecimiento (en términos de salarios y de oportunidades de carrera).

Las nuevas formas de organización del trabajo (NFOT) promueven una mejora de la calidad de los productos y servicios brindados por las empresas, sin perder la productividad generada con el ajuste. La preocupación por el cliente pasa a constituir uno de los mecanismos legitimadores de la disciplina al interior de los mandos gerenciales. La calidad total pasa a constituir un modo de referenciar el cambio socio cultural requerido para inculcar una “filosofía contractualista centrada en la relación proveedor-cliente, interna y externa” (Walter, 1994b: 3).

---

<sup>26</sup> Discurso del Ministro de Economía publicado en el Boletín Semanal del Ministerio de Economía, N° 265, 25 de diciembre de 1978.

La introducción de las NFOT encubrió el ajuste, logrando una adhesión sólo en apariencia, mientras sobrevuela el temor a las sanciones y al despido. Es precisamente en el año 1978 cuando se crea la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), que promueve la primera maestría en Economía y Administración de Empresas (actualmente denominada Maestría en Administración de Negocios). Reflejando el espíritu de la época en la cual fue fundada, la institución nace bajo el influjo de ideas que ameritan ser mencionadas. Un discurso pronunciado en 2001<sup>27</sup> por Alberto Benegas Lynch (h), rector de la ESEADE entre 1978 y 2001, al conmemorar los 23 años de la casa de estudios y resaltando la misión que venía a cumplir desde su creación, subraya que:

todos los integrantes de una comunidad, independientemente de cuáles sean sus actividades específicas, están interesados en que se los respete, por tanto todos deberían contribuir a ese fin ya sea con tiempo o con recursos. Nada se gana con rasgarse las vestiduras por las intromisiones del aparato estatal en la vida de las personas, si no se trabaja para revertir la situación (*ibid.*).

La idea de la creación de la ESEADE fue concebida por su fundador entre 1973 y 1976, período que marca la transición desde el fin de la segunda etapa de la ISI hacia la implementación de políticas económicas de corte neoliberal. El sesgo liberal (o más bien neo liberal) y el proyecto ideológico está sustentado en combatir desde sus aulas a las:

variantes marxistas, socialistas, keynesianas, cepalinas y socialdemócratas que alimentaron a muy diversos populismos, básicamente, aunque no exclusivamente, de signo nazi-fascista” [con el fin de] “contrarrestar la influencia socialista en casas de estudios latinoamericanas (*ibid.*).

En ese contexto político y cultural, esta institución creía preciso formar:

al futuro dirigente empresario [para que] no sólo tuviera a su disposición las mejores herramientas de administración sino que se le ofrecerían elementos adecuados para la comprensión del contexto en el que se desenvuelve su empresa (*ibid.*).

En la financiación del programa, la comunidad empresaria que formó parte del cuerpo de “benefactores” estaba conformada por antiguos capitanes de industria, miembros de las familias patricias que presidían los grupos económicos más importantes de la Argentina hasta ese entonces y miembros de los grupos de *lobby* económico y empresarial

---

<sup>27</sup> Ver en <http://www.eseade.edu.ar/institucional/historia.asp> (Consultado el 18/01/2011).

más influyentes de la época<sup>28</sup>. La liberalización próxima de la economía y la apertura indiscriminada hacia los capitales extranjeros, produjo la necesidad, en estos capitanes, de *aggionarse* a los nuevos tiempos que corrían en el mundo desarrollado. Era necesaria la formación de cuadros con la mirada puesta en los centros de poder económico para que puedan absorber y empaparse de las nuevas prácticas del *management*. En algunos casos, el empresario benefactor enviaba directamente un egresado universitario de su empresa utilizando las becas que otorgaba al instituto.

En cuanto a la irrupción de las consultoras especializadas en cuestiones de *management*, Schvarzer (1995) sostiene que la contratación de éstas por parte de los grandes grupos económicos argentinos se da a partir de mediados o fines de la década del 80, cuando comienzan a producirse las grandes reestructuraciones, fusiones y adquisiciones. Si bien las grandes consultoras internacionales especializadas en temas de *management* se instalan hacia fines de la década del 80, Schvarzer no menciona que desde la década del 60 se había establecido la primera consultora para grandes empresas: el Instituto para el Desarrollo Empresarial Argentino (IDEA).

Más allá del rol destacado que jugaban las empresas transnacionales desde la década del 60 y 70, hacia fines de la década del 80 comienzan a jugar un papel destacado las empresas multilatinas (empresas argentinas con presencia en Latinoamérica, así como las empresas de la región con presencia en otros países del continente). Esto requirió la designación de una dirección profesional de las distintas filiales del grupo, que en los hechos opera con los mismos cargos que los responsables de las filiales de las empresas transnacionales. Este fenómeno es una mezcla de necesidad y contagio (reproducción de discursos y prácticas para pertenecer a un mismo campo, en este caso, la comunidad de negocios).

Es evidente que las empresas transnacionales que llegaron al país para operar los servicios privatizados traccionaron e hicieron explotar el crecimiento de las consultoras. Éstas contrataron a firmas como Mc Kinsey (instalada en el país en 1991), especialista en temas organizativos, para diagnosticar las “ineficiencias” de las compañías otrora estatales. La incursión de este tipo de consultoras también daba cuenta de la dimensión y el grado de diversificación de actividades

---

<sup>28</sup> La Asamblea de Fundadores que brindó el primer apoyo financiero a la ESEADE y posibilitó su funcionamiento, estuvo originalmente integrada por Abel Ayerza, Armando M. Braun, Federico Carlés, Rodolfo Costantini, Miguel de los Santos, Enrique Duahu, José A. Estenssoro, José A. Esteves, Amalia Lacroze de Fortabat, Roberto Helguera, Guillermo M. Lovegrove, Alfredo D. Olaechea, José E. Rohm, Oscar Secco, Alberto Servente, Mario Vásquez, Wilfred von Büllow, Guillermo Yeatts y Federico L. Zorraquín.

alcanzadas por los grupos económicos locales y las empresas transnacionales. Es indudable que esta apertura de la economía al ingreso de capitales del exterior se vio posibilitada a partir del modelo económico implementado a partir del golpe de Estado en 1976 y definitivamente consolidado en la segunda mitad de la década del 80 y principios del 90.

- *La irrupción de la “industria del management” en la Argentina: asociaciones profesionales, publicaciones y consultoras*

Las organizaciones profesionales<sup>29</sup>, así como las revistas destinadas a los mandos gerenciales, tuvieron su origen en cuestiones ligadas con la administración de plantas industriales. Es por eso que los ingenieros mecánicos, eléctricos y más tarde los ingenieros industriales fueron los pioneros en crear revistas y asociaciones para promover sus prácticas e ideas en relación con la producción y la distribución de bienes.

Las revistas más destacadas fueron *La ingeniería*, *Revista Mecánica Metalúrgica* y *Revista Ciencia y Técnica* perteneciente al Centro de Estudiantes de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (Lobato, 2002). Los problemas del trabajo industrial encontraron en las páginas de *La Ingeniería* un espacio importante y la organización científica del trabajo fue tomada por los apóstoles del nuevo evangelio: los ingenieros. Como hombres de ciencia -así se veían ellos mismos-, querían resolver los problemas de la vida industrial pero también sensibilizar a la sociedad en torno a la industria y el trabajo. Las preocupaciones estaban más relacionadas con cuestiones técnico ingenieriles que con el *management*.

La intervención de los ingenieros en cuestiones ligadas a la organización del trabajo industrial, la racionalización, el sistema de incentivos salariales y la productividad, se produjo especialmente en el período de entreguerras. Esta intervención, en términos de planificación y organización del trabajo, estaba fundamentada y legitimada por el hecho que ellos eran quienes estudiaban meticulosamente los mejores procedimientos para el desarrollo de diferentes actividades industriales.

El ingeniero industrial -como especialista en cuestiones ligadas a las plantas fabriles- ocupó un papel destacado en la escena de la producción. Pasó a reemplazar -en parte- a los capataces y jefes de taller, quienes poseían saberes y formación empíricos. Estos últimos se

---

<sup>29</sup> Cabe señalar que la primera asociación profesional, la Asociación Argentina de Marketing, fue creada en 1965 mientras que la Asociación de Recursos Humanos de la Argentina, data de 1970.



encargaban de vigilar y controlar, pero las tareas de planificación y las decisiones estratégicas pasaban a estar concentradas en el especialista. En otras palabras, mientras los ingenieros tenían la función de dirección debido a sus capacidades y conocimientos adquiridos en la institución universitaria, los trabajadores tenían la tarea de ejecutar el trabajo que se les ordenaba y, a lo sumo, en el caso de los jefes de taller, la de resolver problemas menores.

En el período previo al peronismo se difundieron algunas técnicas específicas o casos particulares donde pueden aplicarse los principios de la organización moderna en áreas más generales de la administración de las grandes empresas. Así se publicaron artículos tales como "Ensayo de introducción a una racionalización administrativa" en la revista *La Ingeniería*, durante los meses de abril, mayo y junio de 1944 y "Cómo hemos 'taylorizado' nuestro taller mecánico", en la misma publicación durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 1945. Sin embargo, como se puede apreciar, el ingeniero sigue estando presente en el centro de la escena como intermediario entre el accionista y el trabajador. Este fenómeno no es exclusivamente local, ya que en los EEUU sucedió algo similar. La razón de esto radica en el éxito que cobró la administración científica de la producción, diseñada por Frederick Taylor en 1911<sup>30</sup> y difundida rápidamente por todo el mundo.

Las primeras revistas destinadas a gerentes de grandes empresas, que abordaban cuestiones generales de *management*, surgieron a partir de fines de la década del 60. La pionera de ellas es la revista *Mercado*, creada en 1969 y especializada en temáticas de marketing. *Prensa Económica*, especializada en economía, finanzas y negocios, fue fundada en 1975.

Con respecto a otras revistas centradas en cuestiones generales de *management*, se puede mencionar *Apertura*, una publicación destinada más directamente a la población de gerentes de grandes empresas, que presentó su primer número en el año 1983. *Gestión*, otra revista similar data del año 1998. En la década del 80 surgió la revista *Negocios*, aunque con menos éxito editorial que las otras.

A partir de la década del 90 se produjo el auge en la edición de publicaciones con temáticas ligadas a estas cuestiones. Numerosas

---

<sup>30</sup> En 1911 Frank Gilbreth formó la Sociedad para la Promoción de la Ciencia del *Management*, que luego pasó a llamarse *Taylor Society*. La sociedad difundió las ideas de Taylor en todo el mundo, incluida la Argentina. Se preocupaba por temáticas relacionadas con la ingeniería de las plantas de producción. Por otro lado, la difusión del taylorismo en nuestro país se advierte en publicaciones tales como la *Revista Mecánica Metalúrgica* cuyo redactor técnico tradujo y publicó mensualmente *Dirección de Talleres* de Taylor entre noviembre de 1926 y diciembre de 1927 (Lobato, 2002).

publicaciones incluyendo los suplementos económicos de los diarios masivos –que pasaban a publicar temáticas de *management*- y los periódicos especializados en negocios, como *El Cronista* -si bien fue fundado en 1908 con el nombre de *El Cronista Comercial*, se vendía por suscripción y recién en 1986 se convirtió en un diario masivo con presencia en todo el país- y *Ámbito Financiero* -fundado en 1976-. Nuestro interés es dar cuenta de la existencia de un público ávido por la literatura especializada en cuestiones que le atañen, a la vez que le ayuda a reforzar su identidad de “clase” (en este caso, la nueva comunidad gerencial).

Con respecto a las consultoras de capacitación empresaria, IDEA es la pionera. Fundada en 1960, en sus comienzos su público estaba más restringido a los directivos de las empresas. Ilustrando un espíritu de época en el cual la clase gerencial se erigía en un lugar cada vez más preponderante en el rumbo de las grandes empresas, lo que llevaba a relegar paulatinamente de las decisiones cotidianas a los propietarios de los grupos económicos.

En el acta de fundación de la entidad (IDEA, 2010)<sup>31</sup> se declaraba que:

El progreso económico de los pueblos depende de la eficacia con que la energía humana pueda ser utilizada para producir los bienes, servicios y otras satisfacciones apetecidas” [y] “que esto, a su vez, depende en gran parte de la habilidad o calidad de los gerentes” [por lo] “que el cometido del gerente de empresa constituye un tipo de trabajo diferenciado y de rasgos propios, de carácter profesional, basado en un caudal cada vez mayor de conocimientos científicos susceptibles de ser enseñados y transmitidos, por lo que se desprende que la formación y capacitación de los gerentes profesionales reviste una importancia primordial en el desarrollo económico del país.

Es evidente la impronta aún presente de la administración científica taylorista de la empresa, en parte debido al resurgimiento de estas ideas como producto del Plan Marshall de la posguerra, que a su vez impulsó las misiones europeas de productividad a los EEUU. Este fenómeno se puede observar, cuando sus miembros fundadores acuerdan, entre otras cosas, “promover la instrucción formal de los principios de la dirección científica para gerentes, por especialistas e instituciones educacionales acreditadas, estimular el interés en, y transmitir, el conocimiento de la ciencia de la dirección profesional y su desarrollo”.

---

<sup>31</sup> Todos los datos acerca del devenir de esta institución, provienen de la publicación “IDEA: 50 años”, editada en ocasión del 50<sup>mo</sup> coloquio de la entidad, llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, en el año 2010.

Es indudable que la mirada extranjerizante que fundamenta la capacitación gerencial acompaña la tendencia que se venía manifestando en la propia carrera de Administración de la Universidad de Buenos Aires. Es así que IDEA se propondrá “hacer sensible en la República Argentina la creciente bibliografía de valor sobre la ciencia de la dirección de empresas que ha resultado de las extensas investigaciones que se han efectuado y se efectúan, sobre este tema en diversas partes del mundo”.

Las revistas *Ideario* e *Idealistas*, creadas en 1962 y pertenecientes a IDEA, pueden constituir las primeras publicaciones destinadas a divulgar cuestiones ligadas a “tecnologías blandas”, ligadas al gerenciamiento de empresas. Posteriormente, en el año 1963, edita su primer número la *Revista IDEA*, de aparición trimestral. Ese mismo año, la institución comienza a becar a ejecutivos de las empresas socias para que se capaciten en las universidades de Harvard y Columbia en los EEUU. En 1966 la entidad comienza a publicar el índice de costo de vida para ejecutivos (que en 1983 pasará a denominarse índice de precios a consumidores de altos ingresos), lo que viene a sugerir el proceso de sofisticación del consumo de las nuevas clases medias, nacidas en el seno del primer gobierno peronista, pero cuyo crecimiento exponencial se da durante la década del 60.

- *La base de la profesionalización del management local: la formación académica*

En 1968 se crea la Escuela de Administración de IDEA, primera institución de nivel superior en la Argentina (ESEADE instituye la primera Maestría en Administración de Empresas, de desarrollo ininterrumpido en nuestro país, mientras que recién en 1988 IDEA crea su propio Máster en Administración de Empresas).

Es necesario aclarar que en 1972 se lanzó una Maestría en Administración de Empresas en IDEA, (aunque a los dos años fue desactivada), asesorada por la Harvard Business School. Entre 1969 y 1970 IDEA comienza a visitar a las empresas asociadas para evaluar sus necesidades de capacitación gerencial. Entre los años 1972 y 1973 se inicia el Curso para Profesionales Universitarios (CPU), primer programa de posgrado en administración del país. En los fundamentos de su creación, el CPU proponía “desespecializar” a los participantes, para proveerles “una visión integradora del negocio”. Más tarde la institución creó el Programa de Administración de Empresas (PADE), destinado especialmente a la formación de mandos medios.

Especial atención merece la creación de la Licenciatura en Administración en la Universidad de Buenos Aires, creada en 1958<sup>32</sup>. Dicha carrera fue impulsada por un grupo de docentes que firmó un convenio de intercambio cultural con las Universidades de Columbia y de Stanford, en el marco del cual viajaron a formarse en dichas instituciones y luego produjeron la ‘transferencia tecnológica’ necesaria organizando la carrera”. La actual directora del Departamento de Administración, Patricia Bonatti, sostiene que “La carrera se organizó con el más estricto rigor funcional, producto del modelo ACME<sup>33</sup>, que relacionaba las actividades funcionales y los elementos de la dirección de la empresa centrándose en las áreas funcionales de especialización: producción, comercialización, finanzas, personal, etc.” Es evidente que el influjo ideológico norteamericano estuvo presente a la hora de concebir la carrera, no sólo en las materias sino también en el soporte bibliográfico, “donde había que ‘apurar’ las traducciones, para absorber el pensamiento de las escuelas de negocios de los Estados Unidos”, declara Bonatti. Cada materia tenía sus “gurúes”, la biblia de contenidos requeridos para la formación profesional. La formación de los estudiantes de la carrera tenía por objetivo proveer de profesionales a las filiales de empresas transnacionales que comenzaban a instalarse en el país, la industria automotriz y la de laboratorios medicinales, en su gran mayoría. Tal como había sido habitual ya en la clásica carrera de Contador Público, en donde las cátedras principales estaban titularizadas por los responsables de los estudios internacionales en materia de contabilidad y auditoría, la Licenciatura en Administración presentaba como titulares de las asignaturas con las que comienza la carrera a los gerentes o directivos de las compañías a las que les proveía sus egresados.

---

<sup>32</sup> Los datos fueron extraídos de un reportaje a Patricia Bonatti -Directora del Departamento de Administración de la Universidad de Buenos Aires- publicado en el suplemento especial del diario Clarín (2008) conmemorando los 95 años de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ver en [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

<sup>33</sup> La *Association of Consulting Management Engineers* (A.C.M.E) editó en 1957 la publicación "Common Body of Knowledge Required by Professional Managements Consultants" que fue resultado de la tarea de un grupo de expertos reunidos en la *Association Planning Committee* de ACME, entre ellos: H.B. Maynard, Dwight Demier, C.S. Petrasch Jr., J. Alex Smith, W.R. Swett y R. White. Este grupo de expertos determinó que para dirigir son fundamentales tres etapas: 1. Determinar objetivos, 2. Lograr objetivos fijados en la etapa primera y 3. Medir los resultados. Estas etapas obligan al dirigente a promover innovaciones y a desarrollar a las personas, puesto que sin nuevas ideas o sin individuos cada vez más capacitados, la empresa es avasallada por la competencia y muere de forma que en las tres etapas y sin estos dos factores mencionados, la vigencia sería sólo a corto plazo.

## Conclusiones

¿Es posible reconocer en la Argentina un sistema de producción de élites manageriales claramente organizado en el que se produzca una firme articulación entre un sistema educativo que distinga y jerarquice a las instituciones universitarias, promoviendo la inclusión de sus egresados en las grandes corporaciones? Probablemente no se haya logrado tal nivel de desarrollo, pero quizás nunca fue un proceso consciente de conformación de un grupo con el objetivo de establecer sus propias reglas de juego.

Cuando hablamos del fenómeno del capitalismo gerencial al estilo de Chandler, nos referimos a la paulatina toma del poder por parte de un cuerpo de gerentes sin identidad colectiva que, con el retroceso de la llamada “patria contratista” de la década del 80 y la retirada del Estado de la regulación de la economía con la consecuente venta de activos de grandes empresas a conglomerados extranjeros -con la privatización de empresas de servicios públicos y la implementación de las modernas técnicas de *management* con el pretexto de mejorar la productividad- durante los 90, se termina de cerrar un proceso que había dado sus primeros pasos durante la segunda etapa de la ISI con la incipiente pero firme nacionalización del *management* (tanto en las empresas que ya estaban instaladas en el país -delegando parte del poder en administradores que comenzaban a formarse en estas cuestiones dentro del ámbito académico-, como en las que habían decidido hacerlo en ese momento producto del fomento a la inversión extranjera directa del gobierno de A. Frondizi).

El denominador común que se puede reconocer en filigrana es una creciente profesionalización del *management* y una tendencia hacia la autonomización de un cuerpo de gerentes diferenciándose así de los altos directivos de las grandes empresas (muchas de ellas transnacionales). ¿Es posible hablar de una comunidad de gerentes argentinos? ¿Hasta qué punto los managers conforman un actor colectivo que vela por sus intereses de forma conjunta? ¿Constituye esto un verdadero sistema de producción de élites manageriales al estilo francés?

Probablemente no con la fuerza que provee una identidad colectiva como la de los cadres en Francia, los quadri en Italia o los cuadros en España, los que comparten no sólo un sindicato que defiende sus intereses, sino también asociaciones profesionales que promueven su posicionamiento al interior de las instituciones y estimulan las investigaciones centradas exclusivamente en su público.

En rigor, en la Argentina se produjo un proceso de modernización forzada llevado a cabo por las compañías transnacionales que se instalaban en el país, lo que a su vez aportó a la consolidación de un

nuevo grupo de asalariados que se reconocen con las prácticas y los discursos del management norteamericano. Este fenómeno estuvo menos planificado que en los países mencionados, siendo más bien una reacción ante una nueva coyuntura económica y una nueva forma de división y organización del trabajo.

### Bibliografía

Adamovsky, E. (2009). *Historia de la clase media argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Aspiazu, D., Basualdo E., Khavisse M. (1986). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

Aspiazu, D., Basualdo, E. (Comps.). (2009). *Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Barbero, M. I. (2003). Business History in Latin America. Issues and Debates. En F. Amatori, G., Jones, (Eds.) *Business History around the World*, (pp.317-335) Cambridge: Cambridge University.

Barbero, M. I. (2006). La historia de empresas en la Argentina: trayectoria y temas en debate en las últimas dos décadas. En J. Gelman (Coord.). *La Historia Económica Argentina en la Encrucijada. Balances y Perspectivas*, (pp.153-169).Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros/AAHE.

Barbero, M. I. (2008). Business History in Latin America: a Historiographical Perspective. En *Business History Review*, 82(3), 555-575.

Basave J., Hernández, M. (Coord.) (2007). *Los estudios de empresarios y empresas: Una perspectiva internacional*. México D.F: Plaza y Valdés.

Bensman, J., Vidich, A. (1995). Changes in the Life-Styles of American Classes. En A. Vidich (comp.), *The new middle classes: Life styles, status claims and political orientations*, (pp. 238-258). New York, New York: University Press.

Boltanski, L., Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Barcelona : Akal.

Boltanski, L. (1982). *Les cadres. La formation d'un groupe social*. París : Minuit.

Bouffartigue, P., Gadea, Ch. (2000). *Sociologie des cadres*. París : La Découverte, Coll. Repères.

Bourdieu, P. O. (1998). Capital Social – notas provisórias. En M. Nogueira, A. Catani (Comp.) Pierre Bourdieu – Escritos de Educação (pp. 65-70). Petrópolis, RJ: Editora Vozes

Braudel, F. (1979). *Civilización material, economía y capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial, (traducción 1984).

Bustos, P. (Comp.) (1995). *Más allá de la estabilidad*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

Cardoso F.; Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

Chandler, A. (1977). *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge. Harvard University Press.

Chudnovsky, D. y López. A. (1998). Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa? *Desarrollo Económico*, 38,69-103.

Chudnovsky, D., López, A., Porta, F. (1995). Más allá del flujo de caja. El boom de la inversión extranjera directa en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 35(137), 25-32.

Elias, N. (1993). *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fayol, H., Storrs, C., Urwick, L. (1916). *Administración industrial y general*. Barcelona: Orbis (traducción 1986).

Fígari, C. (2007, abril). Competencias corporativas, mejora continua y pedagogía empresarial: crítica al patrón normalizador/evaluador en el orden laboral y profesional. Ponencia presentada en V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Montevideo, Uruguay.

Gabor, A. (2008). Knowledge Review: Lessons for business schools. *Strategy+business*, spring, issue 50, 1-8.

Galbraith, J. K. (1967). *The new industrial state*. Nueva York: New American Library.

Garguin, E. (2006). La formación histórica de la clase media en Argentina. Una aproximación bibliográfica. *Apuntes de Investigación del CECYP*, II, 228-239.

Garguin, E. (2007). El tardío descubrimiento de la clase media en Argentina. *Nuevo Topo / Revista de historia y pensamiento crítico*, 4, 85-108.

Ginzburg, C. (1989). *Mitos, emblemas, indicios. Morfología e Historia*. Barcelona: Gedisa.

IDEA Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (2010). Aniversario de IDEA. 50 años y todo el futuro por delante. Buenos Aires: IDEA.

Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. CEPAL Serie Estudios y perspectivas, 10, 83-132.

Lobato, M. (2002, octubre). Organización racionalidad y eficiencia en la organización del trabajo en la argentina: el sueño de la americanización y su difusión en la literatura y la prensa. Conferencia regional preparatoria de la sesión plenaria 41 Americanización: aspectos culturales, económicos y tecnológicos de la transferencia de un modelo. Los Estados Unidos y América Latina en el siglo XX del XIII Congreso Internacional de Historia Económica de la International Economic History Association. Buenos Aires, Argentina.

López Ruiz, O. (2004). *O ethos dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo*. (Tesis inédita de doctorado). Universidade Estadual de Campinas, SP, Brasil.

Mills, Ch. W. (2002). *White collar: The American middleclasses*. Nueva York: Oxford University Press.

Moss Kanter, R. (1992). *When Giants Learn To Dance: The Definitive Guide To Corporate America's Changing Strategies For Success*. Nueva York: Free Press.

Palmer, G. y Clegg, S. (1996). *Constituting Management: Markets, Meanings, and Identities*. New York: Walter De Gruyter.

Putterman, L. (1994). (Comp.). La naturaleza económica de la empresa. Madrid: Alianza editorial.

Rougier, M. (2007). Intelectuales, empresarios y Estado en las políticas de desarrollo. Notas sobre la situación actual a la luz de algunas claves históricas. En V. Basualdo y K. Forcinito (Coords.). *Transformaciones en la economía argentina: tendencias y perspectivas* (pp.350-78). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.



Schorr, M. (2001). *Principales características e impactos de la extranjerización de la industria manufacturera argentina durante los años noventa*. Recuperado de [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no\\_9\\_SCHORR\\_Extranjerizacion\\_Indust.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_9_SCHORR_Extranjerizacion_Indust.pdf)

Schumpeter, J. A. (1968<sup>a</sup>). *Capitalismo en el mundo de posguerra*. En J. A. Schumpeter (comp.). *Ensayos de Joseph A. Schumpeter*. Barcelona: Oikos-tau.

Schumpeter, J. A. (1968b). *La respuesta creadora en la historia económica*. En J. A. Schumpeter (comp.). *Ensayos de Joseph A. Schumpeter*. Barcelona: Oikos-tau.

Schumpeter, J. A. (1961). *Teoria do desenvolvimento econômico: uma pesquisa sobre lucros, capital, crédito, juros e ciclo econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Smith, V. (1990). *Managing in the corporate interest*. California University Press: Oxford.

Sombart, W. (1946). *El apogeo del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sombart, W. (1953). *El burgués: contribución a la historia moral e intelectual del hombre moderno*. Buenos Aires: Oresme.

Stolovich, L. y Lescano, G. (1996). *El desafío de la calidad total o cuando los sindicatos se sienten atacados*. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 2(4). Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=4047185&pid=S1514-6871201100010001100084&lng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=4047185&pid=S1514-6871201100010001100084&lng=es)

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Torrado, S. (1997). *Notas sobre la estructura social argentina a comienzos de los años 90*. En G. Beliz (Ed.). *Política social: la cuenta pendiente*. Buenos Aires: Sudamericana.

Van Monfort, J. (2000). *Work Organisation under Transition. An empirical study of the organization of work in the Argentine food-processing industry*. (Thela Thesis). Rotherdam School of Business, Róterdam, Holanda.

Visacovsky, S. y Garguin, E. (comp.). (2009). *Moralidades, economías e identidades de clase media. Estudios históricos y etnográficos*. Buenos Aires: Antropofagia.

Walter, J. (1985). *L'avènement de l'organisation taylorienne dans une entreprise automobile d'argentine* (Tesis doctoral). Université de Paris III, París, Francia

Walter, J. (1985). *L'avènement de l'organisation taylorienne dans une entreprise automobile d'argentine*. (Tesis doctoral). Université de Paris III, París, Francia.

Walter, J. (1994a). En el corazón de la tormenta. Dilemas de la transición aperturista en una empresa automotriz argentina durante los años ochenta. En C. Durand (Ed.). *La coopération technologique internationale. Les transferts de technologie*. Bruselas: Ed. De Boeck.

Walter, J. (1994b). Nuevas formas de organización del trabajo en las empresas argentinas. ¿Una luz en la boca del túnel? *Oikos* II (8), 29 – 37.

Weber, M. (1999). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Barcelona: Ediciones Península.

Whyte Junior, W. H. (1961). *El hombre organización*. México: Fondo de Cultura Económica.

#### Boletines

Discurso del Ministro de Economía publicado en el Boletín Semanal del Ministerio de Economía, N° 265, 25 de diciembre de 1978.

#### Sitios web

95 años de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://www.clarin.com>. Suplemento especial del diario Clarín del domingo 5 de octubre de 2008.

ESEADE Recuperado de <http://www.esade.edu.ar/institucional/institucional/nuestra-historia.html>.

# **Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>**

**Cynthia Cecilia Srnec<sup>2</sup>**

## **Resumen**

En la última década en la Argentina se han implementado programas a nivel nacional que han promovido el trabajo autogestivo y asociativo guiado bajo los principios de la economía social como vía de generación de empleo e inclusión social. La considerable difusión de estos programas y su influencia en la creación de otros a nivel provincial y municipal ha configurado una tendencia que trata de vincular políticas de empleo con políticas de promoción social en el campo de la economía social. En este artículo se analiza el modo de implementación de una línea incluida en un plan nacional desarrollado por un gobierno local en la provincia de Buenos Aires, considerando las capacidades de la política para generar emprendimientos sostenibles y promover otro tipo de trabajo.

Palabras clave: estrategias de supervivencia, microemprendimientos, economía social, políticas públicas, desarrollo local, participación ciudadana

## **State Promotion of self – managed and associative Forms of Work. Case Study at local Government in the Province of Buenos Aires**

### **Abstract**

In the last decade in Argentina have been implemented programs at national level that have promoted self-managed and associative work guided by the principles of the social economy as a means of employment generation and social inclusion. The considerable spread of these programs and their influence on the creation of others at provincial and local level a set a trend linking employment policies with social promotion in the field of

---

Fecha de recepción : 30/11/2012 – Fecha de aceptación: 03/01/2013

<sup>1</sup> El artículo analiza algunas problemáticas que han sido consideradas en la tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo - Universidad de Buenos Aires (Srnec, 2013).

<sup>2</sup> Licenciada en sociología (Universidad de Buenos Aires), doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), becaria de posgrado (CONICET), docente en la Universidad de Buenos Aires. Argentina. Email. csrnec@econ.uba.ar

social economy policies. This article discusses the implementation by a local government in the province of Buenos Aires of a line of a national plan considering the policy's capabilities to generate sustainable ventures and to promote other types of work.

Keywords: survival strategies, microenterprise, social economy, public policy, local development, citizen participation

## Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos europeos y latinoamericanos han prestado atención a la capacidad de la economía social (ES) para corregir desequilibrios sociales y económicos y contribuir a la consecución de objetivos de interés general y han implementando políticas activas de empleo con eje en sus organizaciones reconociendo que la ES y el Estado se complementan en las tres funciones económicas clásicas del poder público: producción, redistribución y regulación (Archambault, 1996).

Las políticas públicas que impactan sobre el empleo en el sector de la ES pueden ser de dos tipos: por un lado, aquéllas que presentan efectos indirectos sobre el empleo y por otro, las que buscan incidir directamente sobre el empleo en el sector, denominadas "políticas laborales" (Chaves y Monzón, 2000). En América del Sur, la mayor parte de las políticas públicas implementadas en los últimos diez años para promover emprendimientos económicos dentro de la ES, corresponde a "políticas laborales". La ES puede ser entonces parte de una política activa de trabajo e ingreso y representar una alternativa a las políticas de tipo keynesianas y neoliberales, dando lugar a un "nuevo arreglo" en la articulación entre el estado, la sociedad y las empresas privadas tradicionales y las organizaciones colectivas y autogestionarias (Schiochet, 2009).

En la Argentina, luego de la crisis económica, política y social de fines de 2001, a partir de la asunción de una nueva coalición gubernamental hacia 2003, se redefinieron las políticas sociales nacionales con el interés en lograr un mayor alcance en la asistencia y superar las situaciones extendidas de vulnerabilidad social, combatir la pobreza y el desempleo. Para cumplir con estos objetivos y en vías de "democratizar la economía" (Gandulfo, 2006), el gobierno se propuso alcanzar la inclusión social por medio del trabajo en el marco de experiencias de ES.

Por primera vez en la historia del país se expresó el interés por valorizar en la esfera pública modelos alternativos de políticas que introdujeron la promoción de emprendimientos y proyectos productivos locales y solidarios. De esta manera, se organizaron programas con lineamientos diferentes a los de la década de 1990 para alcanzar objetivos de inclusión social y desarrollo sostenido, reuniendo actores de la sociedad civil y de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Entre estas iniciativas, el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra” (PMO) impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) ha sido implementado desde 2003 en varios municipios con trayectorias disímiles. Entre la vasta literatura que ha considerado diferentes aspectos del plan, un conjunto de trabajos se ha ocupado principalmente de la normativa, su administración e inversión (Goren, 2005; Rebón y Salse, 2003; Rodríguez Enriquez y Reyes, 2006; Rebón y Roffler, 2007), mientras que otro ha considerado sus resultados, analizando políticas similares desarrolladas en distintas localidades (Fernández Soto y Tripijana, 2009; Franciscovic, 2009).

A fin de indagar sobre las capacidades de la política estatal para generar emprendimientos y fortalecer iniciativas económico-solidarias se ha analizado el programa de proyectos socioproductivos dentro del PMO. Los resultados de esta línea de apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos han sido considerados para caracterizar el tipo de experiencias autogestivas promovidas. Para ello se examina su implementación en un municipio de la provincia de Buenos Aires, centrándose en el proceso de selección, evaluación y seguimiento de emprendimientos económico-solidarios y en la participación de los diversos actores de la sociedad civil, en especial, de organizaciones identificadas con los principios de la ES. Asimismo, se abordan los cambios en la política municipal de promoción de la ES, el proceso de construcción de una política específica y el desarrollo e implementación de herramientas diversas.

La noción de ES cuyo origen se vincula con el estudio del cooperativismo francés e inglés del siglo XIX, es foco de un debate entre diversas corrientes de pensamiento, las cuales realizan una crítica a la organización económica hegemónica capitalista y proponen diversos tipos de cambios o transformaciones a fin de lograr una mejor calidad de vida y de desarrollo para todas las personas. En el plan seleccionado y en el discurso de los actores involucrados este debate se encuentra presente, hallándose una diversidad de sentidos, a veces

contrapuestos y otros complementarios, sobre el término ES y sus objetivos políticos y sociales. Por ello, nos interrogamos sobre las características de las políticas estatales que apoyan el empleo mediante estrategias en torno a la ES y los sentidos que sobre ella construyen y reproducen los actores estatales y no estatales involucrados.

### 1. Los emprendimientos de la economía social: alternativa de trabajo y políticas públicas

La ES tiene mecanismos de funcionamiento diferentes a los de la economía del sector privado lucrativo y de la economía pública, en la medida que sus organizaciones resultan de una hibridación entre los principios de la economía mercantil (el intercambio), la economía no mercantil (la redistribución por el Estado) y la economía no monetaria (la reciprocidad y el don) (Laville, 2004). Los emprendimientos de la ES realizan diversas actividades económicas, se caracterizan por la propiedad de los medios de producción común a todos los miembros, su organización bajo una asociación voluntaria de trabajadores y una gestión colectiva y democrática en pos de intereses comunes (Verano, 2001; Gaiger, 2009). La ES ha contado históricamente, desde sus orígenes, con la acción propulsora de quienes se encuentran o temen quedar marginados del mercado de trabajo y desean asegurar su reproducción social; así una primera respuesta de los trabajadores para enfrentar los efectos de la revolución industrial dio lugar a la creación de cooperativas y asociaciones que favorecieron la inclusión social. (Defourny y Develtere, 2001).

Estos emprendimientos pueden expresar formas de economía alternativa, en los cuales son preponderantes distintos arreglos no capitalistas en cuanto a la organización de la producción, la distribución y el consumo y, predominan relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad y, al igual que en las empresas de economía popular, “un cierto hibridismo entre arreglos formales e informales, prácticas no mercantiles e integradas al mercado” (Nyssens, 1996). Los emprendimientos de la ES están sujetos a una doble subsunción bajo la economía capitalista, por un lado a los efectos de la lógica de acumulación y las reglas utilitarias de intercambio y, por otro, a las exigencias de productividad adoptando la base técnica del capitalismo. Para Gaiger (2007) estas coerciones restringen su lógica solidaria y alternativa, y sus principios son afectados por tensiones de distinta índole.

Estos emprendimientos, de acuerdo con su situación legal, en términos de la inscripción de su actividad y el cumplimiento de las normas establecidas por el Estado, pueden ser incluidos dentro de la perspectiva de la economía informal<sup>3</sup>, aunque mantienen características distintivas en base a la lógica solidaria que guía su modo de organización y gestión.

La cooperación y la solidaridad han sido identificadas como un elemento comunitario que tiene efectos positivos sobre el resultado económico, aportando a la eficiencia del emprendimiento (Razeto, 1983). Una visión sistémica de la eficacia incluye la realización de beneficios sociales además de los económicos, es decir, efectos benéficos para el entorno social y ambiental del emprendimiento (Gaiger, 2004). De esta manera se promueve un análisis desde una perspectiva alternativa que pone en cuestión los fines económicos que se persiguen y las posibilidades y procesos para su logro, incluyendo la satisfacción de necesidades, los objetivos materiales, socio-culturales y ético-morales de los miembros y la colectividad, inmediatos y de largo plazo. La eficiencia es analizada en términos de su aporte a la reproducción ampliada de la vida de los miembros y la comunidad circundante y no desde una visión microeconómica de costos y beneficios monetarios directos e inmediatos.

Los emprendimientos de la ES disponen de características más flexibles que las empresas lucrativas y una mayor tendencia a la cooperación entre organizaciones por medio de la extensión continua de las relaciones asociativas solidarias, lo cual favorece su sostenibilidad (Coraggio, 2009). La sostenibilidad de estos emprendimientos como modelo de trabajo y producción no puede definirse exclusivamente desde el nivel micro.

La “sostenibilidad socioeconómica” depende de factores y actores que confluyen desde diversos niveles: a nivel micro de las capacidades y disposiciones de los trabajadores que cooperan, a nivel meso de las disposiciones a cooperar y coordinarse entre unidades microeconómicas y, a nivel macro, del contexto socioeconómico y cultural (distribución de recursos, funcionamiento de los mercados,

---

<sup>3</sup> Los estudios de la economía informal o sector informal se han ocupado de las problemáticas del empleo no registrado, cuentapropista y de las unidades productivas pequeñas que disponen de tecnología básica y baja productividad. Asimismo se ha abordado el estudio de los microemprendimientos desde la perspectiva del análisis de la marginalidad urbana y las estrategias de supervivencia familiares de sectores populares.

definición de necesidades legítimas) y de la existencia de una política de Estado favorable (Coraggio, 2005).

## 2. La propuesta del Plan Manos a la Obra

La ES fue incorporada, desde 2003, como un eje más en los programas de promoción de la inclusión social del MDS, mientras que anteriormente había sido dispuesta como una alternativa de inclusión laboral en programas de baja cobertura y difusión limitada.

La ES, desde los sentidos atribuidos por el actor estatal (representado en este caso por el MDS) es concebida por un lado, como una herramienta legítima de la política estatal de inclusión social y, por el otro, como un modelo de organización social y económica cuyos valores son promotores de la democracia, siendo su patrón de desarrollo diferente al modelo político y económico neoliberal que el gobierno procura dejar atrás:

La Economía Social, entendida como el conjunto de actividades económicas generadas por formas productivas eficientes, solidarias y democráticas, ha sufrido con especial énfasis, los embates del modelo neoliberal, porque por su esencia es antagónica con el modelo que se pretendía imponer. (Kirchner, 2007:189)

Del conjunto de programas de los diferentes ministerios nacionales el PMO es el primero de alcance extenso que se ha dirigido a algunos actores de la ES y de la economía popular sin restringir su acción por adscripción de beneficios anteriores de los candidatos. La propuesta del PMO se orienta a promover y sostener actividades productivas, individuales y asociativas, que generen ingresos para familias en situación de vulnerabilidad social.

En este caso combina estrategias de integración y promoción social para quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo, utilizando “mecanismos pro-activos” con el doble objetivo de integrarlos al entramado productivo en una “cadena de valor” y a la vez “fortalecer las economías locales con el compromiso y la participación de instituciones públicas y los distintos actores sociales” (Res. MDS n° 2.467/10). Son reconocidos como “titulares de derecho” del plan las personas físicas o jurídicas en situación de vulnerabilidad social, de manera individual o asociadas en unidades económicas (asociaciones de emprendedores y productores familiares, mutuales, cooperativas de trabajo y grupos pre-cooperativos).

Inicialmente el Programa de Proyectos Socioprodutivos (en adelante PEP) fue la línea principal del PMO en la primera etapa entre



2003 y 2005, tras la cual se organizaban los componentes de fortalecimiento institucional, capacitación y posteriormente el Programa de Microcréditos. El PEP se ha presentado como una política activa de empleo por favorecer la creación y/o consolidación de emprendimientos autogestivos y autónomos, con el objeto de apoyar el desarrollo local y cadenas de valor. El mismo brindaba subsidios para la compra de insumos, maquinaria, herramientas y materia prima a emprendimientos conformados por asociaciones voluntarias de al menos tres integrantes, a la vez que ofrecía acompañamiento y capacitación técnica y apoyo a la comercialización.

Dentro del PEP se promovió a partir de 2005 la presentación por Organizaciones Administradoras (OA) de Proyectos Integrales de Desarrollo Territorial que agrupasen a varios emprendimientos a fin de generar una estrategia de implementación para fortalecer a los emprendimientos, al estar vinculados con un proyecto de desarrollo local. Los proyectos debían cumplimentar criterios de gradualidad, accesibilidad, institucionalidad y articulación. Anteriormente, esos proyectos eran presentados por organizaciones sociales o directamente por los interesados sin contar a veces con una organización que los guiase y acompañase. En una segunda etapa del PMO, desde el año 2006, se crearon Unidades de Evaluación de carácter provincial<sup>4</sup> y regional<sup>5</sup> conformadas conjuntamente con técnicos del MDS y de los gobiernos provinciales para evaluar las OA y los Proyectos Integrales a fin de establecer una operatoria más descentralizada del programa. Las OA debían realizar una pre-evaluación de los proyectos siguiendo un formulario del MDS y contar con la aprobación de los consejos locales o mesas de actores conformadas por organizaciones de bien público de la localidad. Uno de los objetivos del plan era el fomento “procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio” (Res. MDS N° 1.375/04).

La aprobación definitiva de los subsidios y la asignación de recursos continuó siendo una facultad del MDS, con lo cual la operatoria mantenía una estructura jerárquica centralizada. En el programa que analizamos, el espacio de poder y la distribución de recursos han sido

---

<sup>4</sup> En al menos 19 provincias (Gandulfo, 2006) entre ellas: Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza Misiones, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, San Juan y Tucumán (mencionadas en memorias de la Nación y documentos provinciales).

<sup>5</sup> En la provincia de Buenos Aires funcionaron algunas unidades de evaluación para varios municipios con técnicos contratados vía organizaciones no gubernamentales.

pre-configurados por el MDS, invitando a los actores seleccionados para su implementación a aceptar y cumplir este rol. Los márgenes de libertad de los actores estatales y no estatales que ejecutan el PMO fueron delimitados por el MDS, correspondiéndose con un accionar de tipo mono-constructor (la construcción de la política es el proceso de fijación de las orientaciones generales) (Vaillancourt, 2009). Por consiguiente, el espacio de producción de la política -que refiere a la implementación, la organización de los productos y servicios brindados- tal como ha sido estructurado permite concretar una co-producción delimitada y refuerza el rol preponderante del MDS en la operatoria centralizada del PMO.

**Cuadro I. Articulaciones entre el gobierno nacional y otros actores estatales y no estatales en el Plan Manos a la Obra.**

	Actores estatales			Actores no estatales		
	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Locales	Agencias e Institutos autónomos	ONG, asociaciones	De la Economía Social	Movimientos sociales
Mecanismos de articulación con gobierno nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios de ejecución descentralizada</li> <li>Administración centralizada de recursos</li> <li>Convenios de evaluación compartida, semi descentralizada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios de ejecución descentralizada</li> <li>Administración centralizada de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios con Nación para asistencia técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios para ejecución y asistencia técnica descentralizada</li> <li>Administración centralizada de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios para ejecución descentralizada</li> <li>Administración centralizada de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios para ejecución descentralizada</li> <li>Administración centralizada de recursos</li> </ul>
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución local del programa (co-producción).</li> <li>Complementación con programas propios</li> <li>Recepción y distribución de subsidios</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución autónoma</li> <li>Complementación con programas propios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recepción y distribución de subsidios.</li> <li>Ejecución local de programas (co-producción)</li> <li>Complementación con programas propios</li> </ul>		

Fuente: elaboración propia

### 3. Desafíos de la implementación a nivel nacional

La implementación del PMO presentó desafíos a la gestión del MDS y de las OA, como así también a los propios emprendedores, con respecto a su sustentabilidad y a la asociatividad.

Los resultados de los estudios sobre el desempeño de los emprendimientos realizados por diferentes organismos (MDS, 2007; Coraggio y Sabaté, 2010; y SIGEN, varios informes) revelaron

dificultades que son propias de cualquier emprendimiento que recién se inicia.

Los emprendimientos del PEP no se distinguieron en su desempeño económico o social de otros similares (de acuerdo con el análisis del estudio dirigido por Coraggio y Sabaté, 2010), por lo que no se ha podido reconocer si las herramientas del plan, como los subsidios, las capacitaciones y tutorías, hicieron una diferencia a favor de la viabilidad de los mismos y de la inclusión social de las personas.

Los proyectos aprobados fueron mayormente de escaso valor agregado dirigidos a mercados con alta competencia por precios bajos. Los problemas con la producción, la comercialización y bajos ingresos impidieron a la mayoría de las iniciativas cumplir con la contraprestación exigida en la primera etapa (estaban obligados a “devolver” el 20% de lo recibido con producción y/o servicios). Esta “contraprestación”, que luego fue suprimida, atentaba a la mejoría de la calidad de vida de las familias comprendidas y reforzaba la estigmatización de la “ayuda” recibida. De acuerdo con los criterios establecidos por el MDS para aprobar los subsidios una proporción importante de los emprendimientos debería haber sido considerada inviable debido a las dificultades halladas (mayor a la tasa de mortandad máxima que se calculó al 25,5%).

Al considerar la antigüedad y la rama de actividad económica, se encontraron diferencias entre los emprendimiento relevados por los estudios señalados (tanto los que formaron parte del PMO como otros de similar estructura) en términos de su desempeño económico, productivo y comercial, estando en menor medida asociadas a factores como el nivel de calificación de los miembros y su experiencia previa en la actividad.

En estos emprendimientos, que se encontraban limitados ex ante por sus condiciones de acceso<sup>6</sup>, la incorporación de los principios asociativos y democráticos ha sido fragmentaria, siendo insuficiente para promover o fortalecer una práctica solidaria y autogestiva. Los estudios analizados mostraron la existencia de situaciones de sobreexplotación de los trabajadores (un 40% tenía otra ocupación a la cual le dedicaba 30 horas semanales, superando su semana laboral las 50 horas) y de sus familias (se registraron varios casos de trabajadores

---

<sup>6</sup> El grupo debía estar compuesto por un mínimo por tres personas que se encuentren en situación de pobreza y desocupación o subempleo. Asimismo, no todas las actividades productivas propuestas por los grupos eran aprobadas (los evaluadores rechazaban algunas actividades de acuerdo a criterios informales variables: por ejemplo si los emprendimientos de una misma actividad presentaban similares dificultades).

familiares sin remuneración, desconociéndose su edad, ocupación, carga horaria familiar y laboral).

No obstante, los emprendimientos contribuyen a mejorar los ingresos de los hogares (a pesar de no cubrir el costo de una canasta alimentaria familiar) y tuvieron un impacto positivo al contrarrestar procesos de desafiliación y vulnerabilidad al ofrecer nuevas y más estables relaciones con otros que favorecieron la inclusión social de la población involucrada.

En definitiva, el criterio de sustentabilidad para medir la viabilidad de los proyectos y aprobarlos resultó limitado y de escasa eficacia, este resultado es atribuible a que el mayor peso en la evaluación recayó en la estimación de (probables) resultados económicos, y a que la proyección de la inserción en el mercado local fue escasamente considerada al igual que la capacidad de los grupos para funcionar de manera asociativa.

#### 4. La implementación del Plan Manos a la Obra en un gobierno local

Las OA, responsables de la presentación de proyectos de emprendimientos al MDS y de su seguimiento, podían ser tanto gobiernos municipales como organizaciones sin fines de lucro. En este artículo se analiza la implementación del PEP por un municipio<sup>7</sup> del área metropolitana de Buenos Aires, considerado como uno de los centros urbanos más importantes de la región, poblado por aproximadamente 320 mil personas.

En este municipio en la década de 1990 los escándalos de la dirigencia llevaron a una crisis institucional y a un cambio radical cuando a fines de la década asumió la administración municipal una nueva fuerza política local. El nuevo gobierno se estableció con una estrategia de localización que promocionó la acción de una ciudadanía más activa y autónoma sobre una identidad territorialmente micro-localizada. La lógica de la gestión de la nueva administración municipal, en tanto emergente de una fuerza política local en consolidación y búsqueda de prácticas diferentes, descentralizadas y participativas, abrió una ventana de oportunidad para desarrollar una política estatal de ES con mecanismos de co-construcción y co-producción. Dentro de esta estrategia fue relevante la creación de equipos dirigidos a promover políticas para organizaciones y emprendimientos vinculados a la ES.

---

<sup>7</sup> A fin de resguardar la confidencialidad y anonimato de los entrevistados se omiten nombres y caracterizaciones que sirvan a su identificación, así como la especificación de la jurisdicción donde se ha realizado el estudio de caso.

Estas políticas de promoción estuvieron ligadas en sus inicios a la demanda por parte de la sociedad de fuentes de trabajo, en un marco de mayor visualización de experiencias autogestivas organizadas para asegurar y/o mejorar las condiciones de reproducción de las familias (por ejemplo, participando en los clubes del trueque). A partir de estas demandas y como fruto del interés particular como político de los funcionarios municipales se constituyeron dos equipos de trabajo que elaboraron políticas dirigidas a la promoción de la ES, uno dentro del equipo que llamaremos A y otro desde el equipo B. Los mismos operaron en principio de manera independiente e informal dentro de la estructura gubernamental hasta luego ser formalizados, primero como oficinas o coordinaciones y luego como direcciones hasta llegar a integrarse bajo una misma subsecretaría varios años después.

No obstante que tanto los actores gubernamentales como no gubernamentales inscribían sus acciones en la perspectiva de la ES, en la práctica la heterogeneidad de sus necesidades y objetivos particulares hizo visibles posturas diferentes, que se han manifestado también en los debates a nivel nacional sobre los actores que son reconocidos en la ES tradicional y aquéllos que adhieren a sus más recientes perspectivas.

## 5. La construcción de políticas para la economía social

En los inicios de la nueva gestión desde el equipo A fueron dirigidas las acciones más destacadas para revitalizar el vínculo con las diversas organizaciones del territorio, entre ellas, las cooperativas y mutuales. El conjunto de funcionarios, interesado en el desarrollo de la ES, se acercó a los clubes del trueque, que se encontraban en expansión entre 2000 y 2001, asimismo, convocaron a las cooperativas y mutuales del partido a participar de un espacio común junto con otras organizaciones vinculadas con prácticas asociativas y autogestivas a fin de constituir una política específica para el sector de la ES. Como resultado del trabajo conjunto entre actores estatales y no estatales en la definición de una política de promoción de la ES se conformó un Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria (en adelante CMESS), donde se reunieron cooperativas, mutuales, grupos de clubes del trueque y funcionarios municipales.

El equipo A desarrolló una concepción de la ES que reflejó su labor especializada con organizaciones “formales” de la ES, las cuales detentan un status jurídico legitimado por los organismos de regulación nacional y provincial. Esta concepción de la ES, parte de una institucionalidad jurídica que sirve de protección para el desarrollo de diversas actividades económicas con prácticas políticas específicas que

entrañan un objetivo de transformación social:

La economía social tiene que ser algo grande no un subsistema, tiene que querer remplazar al sistema capitalista, no a lo sobrante de la sociedad, no son los pobres, su método de sobrevivencia. A los micro emprendedores hay que llevarlos hacia otra visión, para que cuando crezcan no sean PyMES, sino cooperativas (Funcionario municipal 8, 2011).

Los objetivos y desafíos del CMESS poseían una proyección política que superaba el territorio municipal y los situaba en un plano de igualdad con las organizaciones del resto del país. El equipo A estableció también una serie de contactos regulares con organizaciones sectoriales de cooperativas y mutuales de nivel nacional, con gobiernos locales de la red de municipios del MERCOSUR (Mercociudades) y con organizaciones sociales de países limítrofes.

La gran participación de organizaciones estatales y de la ES de jurisdicción nacional, provincial y local fue un factor decisivo para la consolidación de la política de ES del municipio y para la jerarquización del equipo dentro de la estructura gubernamental.

Estas acciones de articulación con diversos actores de nivel nacional y organizaciones gubernamentales, se enmarcaron en una estrategia de promoción y fortalecimiento de la ES bajo una perspectiva particular sobre la misma y sobre el desarrollo de las personas, que se aleja de un enfoque asistencialista y mantiene un carácter transformador:

La economía social es el sector más interesante para trabajar, desde el cual se construye al ser humano, no como la simple caridad, sino que exige un compromiso personal. La economía social a través de la reproducción económica de la vida te involucra, porque la reproducción económica de la vida condiciona tu conciencia” (Funcionario municipal 8, 2011)

Las organizaciones y los funcionarios participantes del CMESS del equipo A estuvieron atentos a la búsqueda de un objetivo en común, más allá de la comunión de valores sobre la ES, que los reuniera y a su vez pudiera ser asumido por las nuevas organizaciones que se iban sumando reunión a reunión, en pos de fortalecer la dinámica y la identidad colectiva. Por ello, además de las ferias regionales de cooperativas y mutuales, los intercambios de conocimiento y servicios de apoyo a otros emprendimientos presentaron un proyecto a las autoridades municipales para la constitución de un polo productivo para el desarrollo y fortalecimiento empresarial de organizaciones de la ES. Este proyecto fue elaborado en un proceso de co-construcción con vistas a su implementación entre varios actores públicos y de la ES, de

alcance provincial y nacional. La modalidad de organización del propio CMESS y de gestión de sus actividades es un indicador de sus supuestos: la naturaleza participativa y protagonista de las organizaciones de la ES en la construcción y producción de políticas públicas de ES junto al Estado. El CMESS funcionó durante este período bajo la dirección del equipo A mediante una modalidad de co-construcción y co-producción de acciones públicas y políticas.

#### 6. La autogestión y la economía social como oportunidad laboral

Desde el equipo B se iniciaron acciones de promoción del autoempleo dirigidas a desempleados que no pudieron ser incluidos en programas de protección social y promoción del empleo del gobierno nacional o provincial. Se diseñaron y brindaron cursos de capacitación en autogestión y ES y se buscaron fondos nacionales y provinciales para subvencionar emprendimientos autogestivos individuales y asociativos.

De acuerdo con las demandas de los interesados se formularon proyectos asociativos e individuales de emprendimientos productivos y comerciales que fueron presentados al MDS. En primer lugar se obtuvieron fondos del Programa Regional de Emprendimientos Sociales para subsidiar herramientas, máquinas e insumos de cuarenta y tres emprendimientos productivos solidarios entre 2003 y 2004 y se organizaron nueve emprendimientos productivos conformados por titulares del PJJHD, financiados por el MTESS y MDS. La búsqueda de subsidios para emprendimientos productivos fue una preocupación continua de la dirección del equipo. Sin embargo, y a pesar del contacto continuo y una buena comunicación con los funcionarios del MDS, la diferente afiliación partidaria del municipio con los gobiernos nacional y provincial obstaculizó la obtención de recursos económicos al nivel de sus demandas. La oferta de recursos desde el nivel nacional para emprendimientos productivos en torno de la ES estaba dirigida a población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, línea en la cual se enmarcó el posterior programa municipal de promoción de emprendimientos autogestivos (PMEA) cuyo diseño fue inspirado en el PMO.

No obstante las dificultades políticas mencionadas, el equipo B logró firmar un convenio con el MDS para subsidiar emprendimientos autogestivos en el marco del PMO. A fin de presentar un número importante de proyectos el equipo invitó a difundir y presentar propuestas al equipo A y al CMESS. Entre ambos equipos fueron presentados más de 60 proyectos al PMO, aprobándose 57 emprendimientos productivos asociativos y un servicio a la producción

(stands para la feria de cooperativas y emprendimientos). Dado que la implementación del PMO requería formar una mesa de actores locales para la pre-evaluación de los proyectos de emprendimientos se convocó también al Consejo Local Económico y Social (que había participado de la gestión del PJJHD) y al CMESS, integrándolos de esta manera en una etapa de la política. No obstante, la participación de los actores de la ES y de la sociedad civil fue restringida a la etapa de pre-evaluación de los proyectos, disolviéndose a continuación el espacio de consenso, sin haber buscado su integración a la implementación y seguimiento de la política.

El tiempo transcurrido desde la formulación de los proyectos hasta la entrega de los elementos subsidiados, alrededor de uno a dos años, hizo que algunos aspirantes se alejaran debido a que consiguieron empleo mientras que un grupo se disolvió. El universo de grupos era heterogéneo, algunos postulantes poseían experiencia en su rubro como trabajadores en relación de dependencia, otros ya se desempeñaban de manera autogestiva (principalmente de manera individual), mientras que pocos grupos poseían experiencia como empresa asociativa.

En este equipo se ha puesto en funcionamiento un concepto de la ES que se vincula estrechamente con una tarea de protección social, en la cual la ES resulta un medio de auto-empleo para generar ingresos y atemperar situaciones de vulnerabilidad causadas por el desempleo que afectan la identidad personal:

...está viniendo {a la oficina} una persona con ánimo caído, desilusionada de haber estado buscando trabajo y no conseguir. La economía social es una opción que para muchos es muy buena. Algunos lo toman como una salida pasajera; muchos igual lo aprovechan (...). Uno está dando oportunidades como para levantar la autoestima y a partir de ahí generar nuevos ingresos, que lo tomen como que es su trabajo, no una salida temporaria (Funcionario municipal I, 2011).

El concepto de ES permite referirse a una práctica organizativa de producción (individual o asociativa) y de comercialización que identifica y reúne a los emprendedores en un colectivo. Esta perspectiva sobre la ES se transmite por los tutores y formuladores de los proyectos a la población destinataria (empleados sub-ocupados, emprendedores y desocupados) en las entrevistas individuales, reuniones específicas y en las visitas a la sede del emprendimiento. Sin embargo esta transmisión no se realiza a través de un proceso que incluya un espacio de co-construcción y diálogo con los actores comprendidos:

Damos el taller de economía social y la idea es que quede en la cabeza de los emprendedores, que se acuerden. Los tutores cuando van a la



casa se fijan, controlan, remarcan la idea de economía social. Observan que no se hayan ido de la economía social, que no encubran trabajo en negro ni en blanco (Funcionario municipal 1, 2011).

Desde los primeros años, se intentó promover la formación de redes de articulación comercial entre los emprendedores participantes de los programas de subsidios, fomentando la compra colectiva de insumos entre los mismos. Asimismo, se brindaron cursos de comercialización, de cálculo de costos, administración general y, por medio de la Red de Apoyo al Trabajo Popular del INTI, se les facilitó el acceso a capacitaciones en procesos productivos. Entre las diversas estrategias de apoyo a los emprendimientos se organizó también una feria itinerante como medio para abordar una de sus principales dificultades: la comercialización de sus producciones. La feria funcionaba en fechas festivas en la plaza central, frente al palacio municipal y en las diversas plazas donde se realizaban festivales culturales. También estuvieron presentes en las Ferias organizadas por el equipo A y el CMESS, luego de sortear las negativas por parte las organizaciones miembro del CMESS que no reconocían a los emprendimientos como actores de la ES y, en consecuencia, con derecho a participar.

Algunas de las cooperativas y mutuales fundadoras del CMESS en un primer momento resistieron la participación de los emprendedores autogestivos otorgándoles un reconocimiento parcial como “actores potenciales de la economía social”.

Los principales aspectos en cuestión estuvieron relacionados con la naturaleza y características de las organizaciones de la ES. Las diferencias estuvieron vinculadas en primer lugar con la inscripción de sus actividades y la legitimidad del reconocimiento jurídico: “...nosotros estamos en la economía formal, presentamos balances, el emprendedor no, entonces hay una gran diferencia” (Representante organización del CMESS 1, 2009).

En segundo lugar, se discutieron las diferencias de origen y pertenencia a la ES entre las organizaciones tradicionales (reconocidas por su trayectoria histórica organizacional) y los actores emergentes o de economía solidaria. En tercer lugar los objetivos sociales, económicos y políticos de unos y otros no fueron interpretados como pasibles de articulación:

...ellos armaron los emprendimientos con la idea de después ser una PYME y volver al mercado laboral, tradicional. Y nosotros no, somos una cooperativa que queremos otras reglas de juego para los espacios de trabajo” (Representante organización del CMESS 2, 2011).

Esta divergencia entre los objetivos de los emprendedores y los miembros fundadores del CMESS, operó como el principal impedimento para constituir un proyecto político común:

había mucha pelea en que soy emprendedor y no quiero ser cooperativa, soy cooperativa no quiero ser emprendedor. No nos conocíamos... Después nos organizamos y empezamos a trabajar mejor (Emprendedor PMO I, 2011).

De esta forma, alrededor de la participación de los emprendedores tuvo lugar una primera disputa en torno al sentido y alcance del término ES, que como lucha por el establecimiento de un significado legítimo en la arena política, tuvo como correlato un enfrentamiento entre actores y dominios de la estructura gubernamental.

El sentido de ES que aplicó el equipo B, más amplio en su cobertura con respecto al equipo A y el CMESS, ha detentado mayor eficacia política al congregar una importante cantidad de actores, e integrar valores como empleo, producción<sup>8</sup>, democracia, y solidaridad. De esta manera, esta perspectiva sobre la ES integra varios significantes relevantes en un solo concepto. Por su parte, el equipo A desarrolló una concepción de la ES diferente, que reconoce a colectivos asociativos que realizan actividades económicas con prácticas políticas específicas (gestionados democráticamente), esto implica un objetivo de transformación social al compartir la convicción de que es posible construir “otra economía”. Por ello no hacen foco en la práctica socio-productiva como medio de sobrevivencia sino en la praxis política de este modo de organizar la producción.

Los cambios institucionales que permitieron la ampliación del concepto de ES a nivel oficial, con la jerarquización del equipo B y la integración del equipo A bajo su dirección, operaron por la fuerza sobre el CMESS. En la práctica, esa definición no pudo ser asumida por consenso ni aceptada simplemente por la legitimidad formal de la autoridad que la promovió, por lo que terminó promoviendo un aislamiento y retirada de las organizaciones que no fueron convencidas, resultando posteriormente un CMESS con menor participación, desmembrado como actor colectivo al no haberse integrado bajo un objetivo común los miembros fundadores del mismo y los emprendedores incorporados posteriormente:

---

<sup>8</sup> Empleo y producción funcionan como valores en el discurso y práctica analizados. Empleo reúne los sentidos de inclusión social, utilidad social, identidad trabajadora y autoestima. Producción remite a la generación de empleo, desarrollo económico y social local y crecimiento económico.

...los actores de la economía social venían con un nivel de participación muy grande, que estaba activo y quería políticas para el sector. Que además venían con una historia de trabajo en el territorio y de pronto se les cerró la puerta” (Funcionario municipal 7, 2011).

Actualmente en el área unificada de ES predomina una visión sobre el papel del CMESS que atribuye a las organizaciones un papel formal, informativo y no de co-decisoras o socias en la producción de una política para el sector. De esta manera, se redujo la amplitud de las propuestas del CMESS y al presente sus actividades se centran en encuentros de difusión de las ideas del cooperativismo y ES.

## 7. Los emprendimientos como resultado de la política local y nacional

El PMO, dada su orientación para generar trabajo a través de emprendimientos conformados bajo ciertos principios identificados con la ES impulsó a los formuladores y tutores a observar las características organizacionales de las nuevas formas asociativas y a tomar en cuenta entre otras la situación de desempleo o subempleo y la vulnerabilidad del hogar de los interesados en conformar emprendimientos.

En el cumplimiento de su tarea, los trabajadores del municipio resaltan que la perspectiva sobre la ES que sostienen y difunden entre los nuevos emprendedores no tiene el efecto performativo buscado sobre las prácticas de éstos: “El que viene como patrón por más que venga al taller de economía social no va a cambiar su modo de pensar” (Funcionario municipal 4, 2011).

Así, la trayectoria laboral de los emprendedores es un factor que condiciona el tipo de práctica organizativa del emprendimiento:

La persona desocupada que fue patrón en un taller textil le cuesta más el tema de la asociatividad, por más que haga un taller de economía social de un día no lo va a entender, va a terminar poniendo a trabajar a alguien en negro porque fue lo que siempre hizo... Pasar de esta economía a la economía social viene de la experiencia que tuvo cada uno (Funcionario municipal 4, 2011).

Para los funcionarios, aquellas personas con experiencia laboral en oficios y/o actividades por cuenta propia son candidatos con competencias más adecuadas para desempeñarse de acuerdo a la cultura organizacional de la ES. La experiencia autogestiva (individual o asociativa) es apreciada en la evaluación del proyecto, por dar cuenta de saberes de gestión del propio trabajo, de producción, comercialización y administración del emprendimiento. También es valorado el trabajo a destajo desde el hogar dado que permite desarrollar un aprendizaje sobre la gestión del tiempo y la organización

espacial.

Desde la perspectiva de los funcionarios consultados, las personas con trayectorias laborales en relación de dependencia, a diferencia de quienes fueron empresarios-patronos, serían más proclives a compartir los valores característicos de la ES. Desde esta visión se da por sentado que las actividades independientes y/o las formas autogestivas se encuentran directamente o indirectamente asociadas con los valores de democracia, solidaridad, y responsabilidad, los cuales contribuirían a la sustentabilidad de los emprendimientos. La sustentabilidad económica del emprendimiento es medida en la pre-evaluación que se realiza en el municipio, con el instrumento desarrollado por el PMO, mediante una proyección de ingresos netos suficientes para reponer insumos, renovar el capital y distribuir excedentes entre los socios. Asimismo, consideran el conocimiento del proceso de producción, aspectos de comercialización y gestión así como también las características asociativas del grupo. Estos mismos indicadores son tomados en cuenta en las propuestas dirigidas al fortalecimiento de los emprendimientos una vez iniciados.

En la pre-evaluación, el conocimiento del proceso productivo es un requisito esencial ya que puede garantizar el buen desarrollo del emprendimiento. Para los emprendedores con experiencia previa este conocimiento es una condición necesaria para la viabilidad del proyecto:

Me llamó mucho la atención porque había gente que no estaba capacitada, por ejemplo había uno que pedía máquinas para poner una carpintería y no sabía nada de carpintería. O gente que pidió el Manos a la Obra para hacer trabajos en goma eva. Y yo pensaba: a futuro ¿cómo hacés para vivir de eso? (Emprendedor PMO 1, 2011).

Se han identificado dificultades para brindar asistencia técnica específica según la actividad del emprendimiento. La importancia del conocimiento sobre la actividad a realizar por los emprendedores es contrastada con la inexperiencia y/o desconocimiento de algunos técnicos municipales encargados de las tutorías y formulación de los proyectos:

Los que asesoraban no sabían nada. Yo ya trabajaba y vendía mi producción, necesitaba reforzarla, llevé presupuestos de la casa donde compraba, pero querían que sea de gente que fuese proveedora del municipio. La gente que proveía al municipio vendía caro y el producto era de mala calidad. Al día de hoy tengo la tela guardada, no se puede vender porque es mala y yo no me voy a quemar con mi producto (Emprendedor PMO 4, 2011).

Otro de los indicadores de la sustentabilidad considerado relevante

es la asociatividad, entendida como las relaciones equilibradas entre los miembros del proyecto que comparten responsabilidades y distribuyen de manera consensuada los excedentes. La misma es valorada tanto por los integrantes de los emprendimientos como por los funcionarios municipales, quienes no desconocen que la práctica asociativa no se desarrolla simplemente a partir de reunirse y formar un grupo. Dado que la asociatividad entra en juego también como una condición formal, a veces es “representada” por los integrantes a fin de obtener el subsidio, en particular por aquellos (identificados por los funcionarios y los propios emprendedores) cuya intención no es conformar un proyecto asociativo sino individual, debido a que su trayectoria laboral previa no lo contempla o porque simplemente desconoce sus características. La condición de presentar un proyecto colectivo aparece como un requisito a cumplir, a veces jugando una solidaridad entre pares y, para muchos, con un final anunciado: “Hay jóvenes que se asocian porque uno le hace la gauchada al otro. Así se terminan muchos proyectos. Se juntan, se separan, dividen las máquinas, y no pudieron producir nada” (Funcionario municipal 2, 2011).

De esta manera, el plan tendría un efecto performativo a través de los requisitos exigidos a los emprendedores para ser elegibles y por tanto construye sus propios destinatarios; es decir, genera una demanda de perfiles satisfecha por el *mercado potencial de beneficiarios*, quienes son interpelados por las políticas asistenciales del Estado. Frente a estos requisitos habría una adecuación de las estrategias de los potenciales beneficiarios al requisito de la asociatividad del plan para presentarse como “candidatos”, quienes actúan como “cazadores de recursos” en términos de Merklen (2010).

El contexto socioeconómico y político posterior a la crisis de 2001 condicionó los indicadores utilizados y la propia evaluación realizada al flexibilizar los criterios de sustentabilidad favoreciendo una mayor incorporación de beneficiarios. Estos indicadores y los criterios para su implementación fueron modificándose a la par que las condiciones meso económicas fueron mejorando:

Se acompañó a todo el mundo en cada línea de subsidios y algunos lograban una buena formulación del proyecto, vos podías ver una mínima sustentabilidad. Pensando en el 2002, 2003 era válido que sea viable sólo por los próximos seis meses o un año” (Funcionario municipal 6, 2011).

No obstante, en la práctica, el indicador preponderante fue la continuidad del emprendimiento en el tiempo, es decir, que se homologó continuidad a sustentabilidad. Por ello, los emprendimientos que no solicitaron nuevos subsidios ni participaban en la feria de

emprendedores y/ o en las reuniones para emprendedores organizadas por el municipio fueron, en general, catalogados como inactivos.

La feria como espacio físico reconocido de encuentro e intercambio entre productores-vendedores y consumidores está concebida por los funcionarios municipales como el espacio de “solución” de la principal debilidad de los emprendimientos: la comercialización. La feria es la entrada al mercado y estar en ella significa, desde la perspectiva que transmiten los funcionarios, participar en el mismo. Tal como se mencionó, aquí también la trayectoria laboral es un factor, entre otros, que tiene incidencia en la sustentabilidad dado que los grupos integrados por ex asalariados cuentan con menos experiencia en las tareas de comercialización:

El emprendedor hace el producto más lindo.... pero después no lo sabe vender, porque siempre fueron empleados. El tema de la feria es fundamental porque ahí es donde empiezan a articular, a hablar con la gente, a tener contactos y a vender. (Emprendedor I, 2011)

Sin embargo aunque la feria puede ser una solución para los problemas de comercialización también se le reconocen límites debido a que “se corre el riesgo de construir una burbuja de relaciones estables y funcionales” a la cual se aferrarían, sin deseos ni necesidad de buscar y/o generar otros mecanismos de venta, y de articulación con pares, acentuando de esta manera la dependencia de su sustentabilidad a la participación y permanencia en este espacio. Así, para algunos “la feria sigue generando demasiados adictos, están muy cómodos en la feria, están vendiendo y eso es todo lo que hacen.” (Emprendedor I, 2011). Igualmente, los participantes identificaron otros problemas derivados de la organización vigente de la feria, especialmente vinculados con las condiciones de trabajo tales como los horarios y la falta de protección ante las inclemencias del clima<sup>9</sup>. Estas demandas no fueron atendidas por los funcionarios municipales por considerar que no eran atendibles ya que el municipio no era su empleador y se consideraba que excedían las posibilidades de la política del gobierno local: “Deliran. Piden cosas al municipio que no pueden ser (...) han pedido ponerle un techo, hacer una galería con la feria.” (Funcionario municipal I, 2011).

---

<sup>9</sup> La feria, situada al aire libre en una vereda al costado del palacio municipal, no posee una infraestructura adecuada para refugiarse de la temperatura, vientos, lluvia. Varios emprendedores han manifestado al coordinador de la misma que no encuentran posible por cuestiones de salud participar de la misma en verano y/o en invierno. Así como otros tampoco participan por la exigencia de estar presentes los tres días que funciona (viernes, sábado y domingo) debido a su carga familiar, cansancio o compromiso con otra ocupación laboral.

Las limitaciones de la infraestructura sometían a los feriantes a condiciones precarias que afectan, según las situaciones personales, su salud, la organización familiar y laboral. Estas situaciones fueron expresadas por ellos y tratadas por los funcionarios como demandas individuales lo cual restó fuerza para llevar a cabo una acción conjunta y afianzar la construcción de la feria como un actor colectivo.

La actividad de la feria se realizaba en un contexto reglamentario y sujeto a la autoridad municipal, a pesar de que su reglamento fue constituido en sus inicios por consenso entre emprendedores y funcionarios. Para los participantes se presenta como un espacio rígido cuyo funcionamiento y condiciones limitan la posibilidad de negociar las condiciones de trabajo, los días y horarios.

Las diferentes relaciones que mantienen los emprendedores con el mercado, entre vendedores-competidores en la feria, con vendedores-competidores externos a la feria y con los consumidores, se desarrollaban en tensión. Las prácticas individualistas y competitivas desplazaron toda intención de un intercambio de la producción en base a los principios de un comercio justo y responsable propio de la ES:

En la feria municipal te fijan el precio. Las veces que hemos ido nos cuestionaban porque teníamos la política de aumentar el 70% y no más, nos decían '¿por qué lo tenés barato? ¿Sacaste mal los costos?' 'No, yo no sacó mal los costos'. Lo sacamos con luz, con amortización, como se saca el costo realmente, más el trabajo, más la ganancia" (Emprendedor 2, 2011).

También algunos funcionarios propician un análisis que privilegia el individualismo y la utilización de un instrumental operativo característico del que está orientado a las empresas convencionales, en especial cuando se examina la sustentabilidad. De esta manera, se reproducen parámetros de evaluación que no distinguen ni reparan en la ES, sino que se basan en el estudio del comportamiento de un agente representativo ideal, de cuya agregación obtienen las conclusiones para explicar la dinámica del conjunto. Cuestiones relativas a la inserción del emprendimiento en la estructura comercial y productiva local y en redes de apoyo tienen estrecha relación con un comportamiento proactivo e individual de los emprendedores. Por ello, para los funcionarios la "sustentabilidad depende de los emprendedores", de su "trabajo cotidiano" (Funcionario municipal 2, 2011).

Con respecto a las reuniones especializadas, como otra de las principales acciones concebidas para el fortalecimiento de los emprendimientos, la estrategia municipal se orientó a que realizaran acciones complementarias de articulación productiva, entre sí. Sin embargo, este objetivo no fue alcanzado debido a la primacía de

emprendimientos individuales (sobre todo del PME A, que no exigía a todos sus destinatarios el requisito de asociatividad) y potencialmente competidores (principalmente en el caso de las actividades textiles y gastronómicas) razón por la cual la propuesta de articular los emprendimientos no tuvo continuidad al no establecerse un proyecto económico colectivo.

Dentro del conjunto de acciones para el fortalecimiento de los emprendimientos, las tutorías ocuparon un lugar central sin lograr, sin embargo, satisfacer las expectativas de los “tutoreados”: “Los tutores no servían, no sabían resolver problemas. Tuvimos un inconveniente con la máquina: le faltaban accesorios y no los repusieron nunca. Los tutores desconocían los materiales que pedíamos” (Emprendedor 4, 2011).

Las entrevistas con los emprendedores mostraron un desfase entre las capacitaciones ofrecidas y el estado de desarrollo de los emprendimientos y las necesidades y prioridades de los emprendedores, quienes se preocupaban en primer lugar por incrementar sus ingresos antes que por mejorar el diseño y presentación de su producto:

Las reuniones de capacitación en *merchandising*, *packaging*, de cómo presentar el producto, estaban buenas pero a mí no me servía, estaban enfocados para lo textil. Después, el tema de la venta, te arengaban a que salgas a vender, y yo desde los dieciocho que estoy en la calle y no es tan fácil (...) Yo pensaba las capacitaciones no dan para seguir viniendo, entonces me fui (Emprendedor 1, 2011).

“Me sigo manejando como la primera vez, no me varió nada, yo trabajo desde hace 15 años, siempre trabajé en costura” (Emprendedor 4, 2011).

Las acciones para el fortalecimiento de la sustentabilidad realizadas por el municipio reproducen las bases de una economía clásica que concibe la existencia de un mercado donde a partir de las expectativas de demanda y oferta de compradores y productores deviene un punto de equilibrio (todo lo que se oferta se vende y todo lo que se demanda es adquirido<sup>10</sup>). Desde este lugar se concibe un mercado potencialmente infinito donde se podría colocar cualquier producto, que puede ser perfeccionado a partir de la competencia con otros productores. Por ello, la Feria de emprendedores ha sido presentada como “la” solución principal a los problemas de comercialización de los emprendedores.

---

<sup>10</sup> Esta concepción, presente en la Feria de Emprendedores, se condice con la perspectiva de la ley de Say, la cual afirma que toda oferta crea su demanda (Say, 1803)



Asimismo, se han desarrollado otras herramientas de promoción de la comercialización, como una marca colectiva local. La misma es parte de una línea de trabajo del MDS para el fortalecimiento de la ES y tiene como objetivo favorecer la comercialización de los productos elaborados por los vecinos del partido, bajo un distintivo común, promoviendo el consumo de productos locales y la actividad emprendedora. Sin embargo, esta herramienta no ha sido dispuesta para cualquier tipo de emprendimiento, en primer lugar, los mismos deben ofrecer bienes que sean no perecederos y puedan ser vendidos por terceros y, en segundo lugar, deben cumplir con ciertos criterios de calidad establecidos por los técnicos del municipio y contar con suficiente volumen de stock. Por tanto, la marca local se presenta como una opción válida para aquellos emprendimientos que han superado la primera etapa de simple generación de ingresos de supervivencia y se encuentran con posibilidades de acumular capital.

### Conclusión

En el plan de promoción de la ES analizado predominó una perspectiva de protección social, centrada en personas en situación de pobreza, excluyendo aquellos actores de la ES (como cooperativas y mutuales) cuyos miembros no formasen parte de hogares pobres. Así, la política se enfocó, sobre todo en la práctica y en parte de su discurso, en emprendimientos de subsistencia, en actores con limitadas posibilidades para modificar mercados, instituir diferentes prácticas en la economía, en el trabajo y en la política. En efecto el enfoque predominante tanto en la construcción como en la producción de la política de ES en el marco del PMO se constituyó a partir del objetivo general de satisfacer las demandas de ingresos y trabajo de una población necesitada.

La necesidad vinculada principalmente a la reproducción de la vida, tuvo predominancia en la estrategia política y se impuso por sobre la construcción de un proyecto colectivo integral de largo plazo, que incluyera a grandes y pequeños actores de la ES.

En el nivel micro las políticas estatales para la generación y apoyo de emprendimientos económicos solidarios contaron con herramientas limitadas para alcanzar el grado de sustentabilidad socioeconómica propuesto debido a diversos factores. Las tutorías y el seguimiento que brindó la organización que lo implementaba a nivel local fueron escasos de acuerdo a las necesidades de los emprendedores, a esto se añade la debilidad del mecanismo para transmitir y promover una “cultura organizacional” asociativa.

La concepción sobre la naturaleza de la autogestión puesta en práctica por los actores gubernamentales desde de una perspectiva de asistencia social, operó como un obstáculo para transmitir y promover una cultura organizacional asociativa y de decisión democrática. Los emprendimientos se han desempeñado con escasos recursos tecnológicos, económicos y de formación y con limitaciones debido a su inserción periférica en los mercados de bienes y servicios y financiero. La situación general de aislamiento con respecto a otras unidades productivas similares, representa una dificultad para disputar la distribución del ingreso en el mercado y acumular capital en pos, si se quiere, del objetivo de la ES de transformación del sistema económico-político y cultural. Las limitaciones de estas capacidades son resultado del desequilibrio entre las nuevas responsabilidades asignadas a las organizaciones locales administradoras del plan y sus recursos técnicos-estratégicos.

Por tanto, en el nivel meso, la escasa interacción y la insuficiente articulación entre el Estado nacional y municipal y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del plan analizado no contribuyó a generar aprendizajes colectivos para el afianzamiento de una política de ES. En la implementación del PMO interactuaron varios actores políticos, estatales y de la sociedad civil, con orientaciones e intereses diversos que a veces entraron en tensión tanto en la formulación como en la aplicación de los instrumentos utilizados para la aprobación, evaluación y seguimiento de los proyectos. La distribución de recursos y responsabilidades asignados a nivel nacional por el MDS y a nivel local, en este caso por el municipio, confinaron a las organizaciones de la sociedad civil y la ES convocadas a un rol secundario, restringido a la aceptación de los objetivos del plan y su lógica de funcionamiento. Por ese motivo se limitó la posibilidad de alcanzar el objetivo propuesto por el MDS de generar un nuevo enfoque de políticas estatales participativas para lograr el empoderamiento de las comunidades y una mayor eficacia social. Por otra parte la implementación del PMO recurriendo a mecanismos centralizados no promovió una gestión local, participativa y autónoma. De hecho, en el caso del municipio hemos observamos que para lograr mayor capacidad de acción el gobierno local creó su propia política orientada al empleo y la ES. En ella, el municipio repitió finalmente el estilo centralizado de gestión y monoconstructor de la política nacional, dejando fuera a organizaciones de la economía social y de la sociedad civil (tanto en las decisiones de su diseño como en las responsabilidades para su implementación). Por tanto, la reproducción de un entramado de poder dirigido

verticalmente por la instancia gubernamental de mayor jerarquía forzó a los actores sociales interesados en la co-construcción y co-producción de la política de ES a la subordinación o retirada. Los actores no estatales detentaron entonces una escasa influencia en los resultados sustanciales del plan y en la definición del sentido operativo de ES de acuerdo con los recursos disponibles y las características de las alianzas constituidas. La competencia por la definición de un sentido legítimo y único de ES tanto entre los funcionarios como entre los actores de la sociedad civil, tuvo implicancias en la diversidad de lógicas de acción coexistentes y en la cambiante y circunstancial modalidad de participación de los actores locales.

Con lógicas distintas, el equipo municipal A y el equipo B de promoción de la ES se desempeñaron como subsistemas complejos pero independientes entre sí, de manera que la articulación y el diálogo con el entorno sobre el que actuaban y comprendían de forma diferente, se realizaba fragmentadamente y en competencia por los recursos y su incidencia. Posterior a la unificación de los equipos, predominó sobre la política de ES una perspectiva de protección social, centrada en personas en situación de pobreza. De esta manera, estuvo vigente en el gobierno local estudiado tanto en la construcción como en la producción de la política de ES la visión desarrollada por el MDS.

En definitiva, tanto la dinámica de interacción entre los organismos estatales y las organizaciones civiles como los vínculos entre los niveles gubernamentales nacional y municipal estuvieron sujetos a la disposición particular de la arena política en cada nivel. Estos condicionantes no permitieron que en la formulación y gestión del PMO se desarrollasen mecanismos alternativos a la concepción de asistencia estatal de tipo transitoria y a la tradición de implementación centralizada.

No obstante estas limitaciones y el haberse implementado en un contexto de crisis social bajo la demanda de brindar respuestas inmediatas, el plan ha sido exitoso en dar un primer paso a nivel nacional para el diálogo sobre el modelo de desarrollo social, económico y cultural con diversos actores gubernamentales, públicos no estatales y privados. Esto ha sido señalado en el caso del municipio estudiado al apreciar la existencia de capacidades para la articulación interactoral en la implementación de proyectos colectivos y el fuerte interés tanto de parte del Estado como de actores no estatales (de la economía social y particulares) para participar y transformar el espacio público. En este proceso subrayamos el papel activo de los “destinatarios” del plan, quienes aprovecharon el espacio abierto por el

gobierno y se constituyeron como actor demandante, que también presenta propuestas de acción y defiende la política. Gran parte de estos destinatarios aceptaron asumir un rol diferente en el mercado de producción de bienes, pasando a ser productores autogestivos y asociados solidariamente, integrando otras formas de organización económica que hasta entonces desconocían.

Estas innovaciones sociales y experiencias políticas y asociativas que han puesto en marcha ideas y principios de la ES en el marco del PMO invitan a continuar reflexionando sobre estas propuestas y su devenir, considerando especialmente el aprendizaje tanto del ámbito público como de las organizaciones sociales en un proceso de construcción de una política de empleo e inclusión social, al mismo tiempo que el impulso a la participación en la política con implicancias en la organización social y económica.

## Bibliografía

Archambault, E. (1996). *Le secteur sans but lucratif - Associations et fondations en France*. Paris: Economica.

Chaves, R. (2000). Políticas públicas. En R. Chaves, D. Demoustier, J. L. Monzón, E. Pezzini, R. Spear y B.Thiry, *Economía Social y Empleo en la Unión Europea* (pp. 135-179). CIRIEC-España.

Coraggio, J. L. (2005). Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria". En Plan Fénix (Ed.), *Seminario del Plan Fénix: Una estrategia nacional de desarrollo con equidad*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Coraggio, J. L., y Sabaté, A. F. (2010). *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Buenos Aires: UNGS.

Coraggio, J. (2009). Sostenibilidad. En A. Cattani, J. Coraggio, y J.-L. Laville (Edits.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 356-364). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.

Defourny, J., y Develtere, P. (2001). Orígenes y perfiles de la economía social en el norte y en el sur. En J. Defourny, P. Develtere, y B. Fonteneau, *La Economía social en el Norte y en el Sur* (pp. 35-84). Buenos Aires: Corregidor.

Fernández Soto, S. y Tripiana, J. (2009). Las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de experiencias de economía social: alcances y limitaciones en la ciudad de Tandil en las últimas décadas. En

CESOT (Ed.), *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/seminario/Ponencias/Eje%206/Las%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil-F%5B1%5D.Soto%20Tripiana.PDF>.

Franciscovic, K. (2009). Las cooperativas de trabajo, herramienta del Estado como política de desarrollo. El caso de un programa de generación de empleo cooperativo. *Documentos del CESOT*, 66.

Gaiger, L. I. (2004). Eficiencia sistémica. En A. D. Cattani (Ed.) *La otra economía* (pp. 229-241). Buenos Aires: Altamira, OSDE, UNGS.

Gaiger, L. I. (2007). La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En J.L. Coraggio (Ed.) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS-Altamira.

Gaiger, L. I. (2009). Emprendimiento económico solidario. En A. Cattani, J. Coraggio, y J.-L. Laville (Edits.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 356-364). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.

Gandulfo, A. (2006). La consolidación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social MANOS A LA OBRA. Ponencia presentada en 2° *Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de la universidades del Mercosur*. Buenos Aires: Dirección de Fortalecimiento de Espacios Asociativos de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Goren, N. (2005). Plan Nacional Manos a la Obra ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?'. Ponencia presentada en 7° *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires: ASET.

Kirchner, A.M. (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Laville, J.L. (2004). El marco conceptual de la economía solidaria. En J.-L. Laville (Ed.), *Economía social y solidaria: una visión europea* (207-236). Buenos Aires: Altamira.

Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina 1983-2003). Buenos Aires: Editorial Gorla.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2007). *Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Nyssens, M. (1996). Économie populaire au Sud, économie sociale au Nord: des germes d'économie solidaire? En P. Sauvage et al., *Reconcilier l'économique et le social* (pp. pp. 95-120). Paris: OCDE.

Quijano, A. (2007). ¿Sistemas alternativos de producción?. En J.L. Coraggio (Ed.), *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas* (145-164). Buenos Aires: Altamira.

Razeto, L.M. (1997). *Los caminos de la economía de solidaridad*. Buenos Aires: Lumen-Hvumanitas.

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*. Buenos Aires: Observatorio Social Sobre Gobernancia Efectiva y Desarrollo Económico Local.

Rebón, M. y Salse., G. (2003). Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión. Ponencia presentada en *Foro de Investigadores y Docentes, Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>.

Schiochet, V. (2009). Políticas Públicas. En A. Cattani, J. Coraggio, y J.-L. Laville (Edits.), *Diccionario de la otra economía* (pp.283-288). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.

Vaillancourt, Y. (2009). Social economy in the co-construction of public policy. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80, (2), 275–313.

Verano, L. (2001). *Economía solidaria: una alternativa ao neoliberalismo*. Santa Maria: CESMA.

Resoluciones Ministerio de Desarrollo social - Presidencia de la Nación (MDS):

Resolución N.º 1.375/2004, del 13/04/2004, por la que se crea el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Resolución N.º 2.476/2010 de Adecuación del plan “Manos a la Obra”, Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, Secretaría de Economía Social y Secretaría de Organización Comunitaria y Comunicación Comunitaria.

# **Transformaciones y continuidades en el vínculo laboral de los empleados públicos argentinos (1990-2011). Un estudio de caso sobre los trabajadores del Poder Ejecutivo Nacional**

**Martín Gonilski<sup>1</sup>**

## **Resumen**

El artículo está orientado a la comprensión de los cambios ocurridos en las últimas décadas en las condiciones de empleo en Argentina. Por tratarse de un vasto el campo de estudio, lo abordamos desde una arista particular investigando las transformaciones en las formas de contratación de la fuerza de trabajo argentina que le dan un marco jurídico a la relación capital-trabajo. El análisis toma como caso de estudio el empleo en el Estado argentino en las últimas décadas, a fin de responder a los siguientes interrogantes: ¿De qué manera ha evolucionado el vínculo laboral entre el Estado y el empleado público? ¿Qué diferenciaciones al interior de este sector de la clase trabajadora se han consolidado en las últimas décadas? ¿Cómo ha impactado el proceso de tercerización o externalización productiva en el empleador más importante de la Argentina?

Palabras clave: Estado, empleo público, contratos, diferenciación salarial, precariedad laboral, tercerización.

## **Transformations and Continuities in Work Ties of State Employees in Argentina (1990-2011). Case Study on Workers of the National Executive**

### **Abstract**

This research aims at contributing to understand the changes occurred within the employment conditions in Argentina in the last decades. Because the field of study is so vast, we decided to approach it from a specific edge:

---

Fecha de recepción : 05/02/2013 – Fecha de aceptación: 13/03/2013

<sup>1</sup> Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires, investigador del Centro de Estudios de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Argentina  
Email martingonilski@gmail.com

investigating those transformations that took place in the hiring of the workforce in Argentina which provide a legal framework for the capital-labour relation in our country. To develop this analysis, we considered employment in the Argentine State in recent decades as a study case. Some of the questions we have intended to answer are: How has employment relationship between the State and public employees changed? Which distinctions within the working class have become established in recent decades? How has the process of outsourcing made an impact on the largest employer in Argentina?

Keywords: state, employment in the public sector, contracts, salary differences, precarious work, outsourcing.

## Introducción

El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación de alcance más amplio que busca comprender las veloces transformaciones y diferenciaciones ocurridas al interior de la clase trabajadora argentina en las últimas décadas. Se propone lograr una visión más acabada del transmutado escenario que la afecta actualmente y procura entender los renovados desafíos que deberá enfrentar a la hora de alcanzar nuevas conquistas sociales.

Dada la amplitud del tema y las diversas perspectivas desde las que puede abordarse se ha focalizado el análisis en el surgimiento y desarrollo en las últimas décadas de novedosas formas de contratación -el vínculo jurídico que adquiere la relación capital-trabajo-, que reflejan la posibilidad de distintos capitales de traspasar a los trabajadores los costos asociados con la inestabilidad propia de la actividad económica o, incluso, de explotar su capacidad laboral sin necesidad de que formen parte de sus nóminas de personal. Esta posibilidad, plantea la necesidad de una explicación relevante e ineludible para la ciencia económica debido a los distintos impactos que presenta. Desde nuestra óptica, el más importante es el aumento de la inestabilidad laboral y el traslado de los riesgos de rotación del capital hacia una porción cada vez mayor de los trabajadores. Esto diferencia los modos de vida y experiencias cotidianas de los distintos sectores de la clase trabajadora, modificando también su auto percepción.

El trabajo que se presenta constituye el primer paso de un estudio de caso sobre las formas de contratación que atañen al empleo público en la Argentina y específicamente concierne a los trabajadores del



Poder Ejecutivo Nacional (PEN). El caso de estudio seleccionado nos permite contar con información estadística homogénea sobre un gran número de empleados y posibilita esclarecer la condición de un importante subconjunto de trabajadores estatales<sup>2</sup>.

El texto contiene dos secciones. En la primera se revisa la evolución del número de empleados que consignan las estadísticas públicas como trabajadores del Estado. Se presentan a la vez referencias sobre las transformaciones de la legislación laboral estatal en las últimas dos décadas y datos sobre la magnitud de las distintas formas de contratación y su impacto en los salarios reales, principalmente acotada al período post-convertibilidad. En la segunda sección se pone de manifiesto que la cantidad de trabajadores que ocupa el Estado para llevar adelante sus tareas cotidianas dista de ser equivalente a la cantidad de trabajadores reconocidos formalmente como trabajadores estatales. Al incorporar formas jurídicas y condiciones de explotación similares a las que fueron extendiéndose en el sector privado, el Estado ahorra importantes sumas de dinero, e incrementa la inestabilidad laboral de vastos sectores de la clase trabajadora. Entre esas formas jurídicas se encuentran los contratos cortos por tiempo determinado, los de locación de servicios, la asistencia técnica, las becas y las pasantías.

### I. El Estado empleador

A modo de acercamiento al problema presentamos una reconstrucción de la evolución de la normativa que regula a los trabajadores que figuran en las estadísticas oficiales como empleados del Estado, intentando cuantificar el peso de las distintas modalidades de contratación directas tomando como referencia el caso del Poder Ejecutivo Nacional y sus organismos descentralizados. En segundo lugar, procuramos dimensionar las formas indirectas que tiene el Estado para obtener la capacidad de trabajo de miles de trabajadores “autónomos”, becarios, o formalmente vinculados a terceros (empresas, universidades, organismos internacionales).

---

<sup>2</sup> Al respecto, se debe mencionar el análisis realizado sobre empleo y remuneraciones en el sector público luego de los cambios de los años noventa (Lindenboim y Graña, 2006) como un antecedente relevante para este estudio de caso.

## 1.1 Breve historia de la legislación estatal en las últimas dos décadas

Históricamente, estar empleado por el Estado sugería un grado de estabilidad inexistente en el ámbito privado, en especial para aquellos trabajadores comprendidos bajo el régimen de estabilidad, conocidos como “los planta permanente”. Según la Ley Marco de Empleo Público, que regula actualmente los principios generales del empleo estatal, los trabajadores de planta permanente disponen de estabilidad a partir de los doce meses de prestación de servicios efectivos (una especie de período de prueba) hasta el momento de su edad jubilatoria. Sólo pueden ser despedidos por la aplicación de sanciones graves por mal desempeño<sup>3</sup>.

La Constitución Nacional, en su artículo 14 bis, también propugna la estabilidad para los empleados públicos. Sin embargo, este tipo de vínculo contractual desde hace dos décadas se ha debilitado -a excepción del caso de los trabajadores de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas-, marcando una diferencia sustantiva con las etapas en que la estabilidad laboral se presentaba para los trabajadores, tanto en el sector privado como en el público, como una de las mayores conquistas alcanzadas.

La Ley de Emergencia Económica<sup>4</sup>, promulgada en 1989, congeló las vacantes de la planta permanente del Estado (con excepciones para el personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad) y desde entonces el empleo estatal comenzó a transitar un camino similar al del ámbito privado: un recorrido signado por la creación de modalidades precarias de contratación que permitieron expandir la proporción de trabajadores con incierta estabilidad laboral con respecto a los trabajadores permanentes.

Los argumentos con que se impulsaba aquella ley sostenían la necesidad de modernizar el Estado para volverlo una máquina eficiente

---

<sup>3</sup> Incluso, los empleados de planta permanente que, ante medidas de reestructuración del sector público, se vieran afectados por supresión de organismos, dependencias o funciones, deberían ser reubicados en otro sector, con prioridad para ocupar cargos vacantes. De no encontrarse un puesto vacante, el trabajador pasaría a disponibilidad por un período mínimo de 6 meses y máximo de 12 (de acuerdo con la antigüedad), durante el cual contaría con todos los beneficios que tenía mientras se encontraba cumpliendo funciones. Pasado el período de disponibilidad, si fuera posible el despido, se le otorgaría el derecho a percibir una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual.

<sup>4</sup> Ley n° 23697.

que reemplazara a la vieja estructura centralizada, rígida y burocrática que lo caracterizaba en ese entonces. Resultaba ineludible, se alegaba, realizar los cambios necesarios para revertir la baja eficiencia en la provisión de servicios públicos, la poca flexibilidad para atender las demandas cambiantes de la sociedad y la falta de control y racionalización del gasto público. De ello, se seguía que los nuevos empleados debían empezar a trabajar bajo un tipo de contratación más flexible que la existente. Así como la legislación del empleo privado sufría una serie de transformaciones, también el sector público se hizo eco de los cambios.

La Ley de Reforma del Estado (1989), o “ley de privatizaciones”, dio el primer paso en este sentido. En su primer artículo declaraba en “estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada...”. Su artículo 60 autorizaba “a contratar con el sector privado la prestación de servicios de administración consultiva, de contralor o activa, perteneciente a todos los entes y organismos de la Administración centralizada y descentralizada...”. Estas disposiciones eran la antesala de dos procesos que desde entonces se fueron extendiendo para convertirse en la norma en el empleo público.

Por un lado, se estimuló la reducción del sector público como productor directo de servicios públicos, y por tanto del personal contratado en forma directa, reemplazándolo por la firma de contratos con empresas u organismos proveedores que disponían de personal propio. Por otra, se abrieron las puertas a la creación de múltiples (y muchas veces enmarañadas) formas de contratación por parte del Estado, de manera directa o indirecta, de los llamados “trabajadores independientes”: contratos de locación de servicios con trabajadores que quedaban al margen de cualquier tipo de protección laboral.

Tras el cierre de la planta permanente en 1989, los directores de las oficinas estatales debieron adecuarse para encontrar nuevas formas de incorporar el personal necesario para llevar adelante las rutinas diarias. Una respuesta a esta situación fue la promulgación de la Ley Nacional de Empleo (1991), que, so pretexto de “promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional...”, habilitaba al Estado a utilizar las modalidades precarias de contratación por tiempo determinado que fueron promovidas para el sector privado durante la década de los noventa, cuando las provincias se encontraran

en situación de “emergencia ocupacional”<sup>5</sup>. Se justificaba la introducción de esas modalidades con el mismo instrumental argumentativo que se utilizaba para el sector privado: “Los programas de emergencia ocupacional [consistían] en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del Estado nacional, provincial y municipal para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, e intensivos de mano de obra” (Art 36). De este modo el sector público podía firmar contratos cortos, ahorrándose parte del pago de cargas sociales y de indemnizaciones.

Con la justificación de la necesidad de contratar personal especializado que atendiera demandas transitorias y complementara las tareas de los trabajadores permanentes, se promulgó en 1995 el decreto presidencial 92/95, que legalizaba el régimen de contrataciones de personal temporario del Estado y la contratación de trabajadores “autónomos”. Según dicho decreto, esta forma de contratación intentaba disponer de personal experto en distintas áreas específicas, cumpliendo tareas de consultoría, coordinación general y asistencia técnica. De este modo, las voces que se alzaban clamando por mayor racionalización en el sector público, parecían encontrar respuesta en estos contratos que debían enunciar los objetivos que esperaban alcanzar y el tiempo de duración de la tarea, conteniendo una cláusula de renovación y rescisión en favor de la Administración Pública.

Sin embargo, lejos de alcanzarse los objetivos de eficientización invocados, la introducción de estos contratos le permitiría al Estado hacerse de la capacidad laboral de una masa de trabajadores a la cual no debía pagarle ningún tipo de cargas sociales y de la cual podía desvincularse sin mayores inconvenientes. Se dejaba claro en aquel decreto que el vínculo contractual se regularía por fuera de la legislación típicamente laboral:

“La relación de las partes se regirá exclusivamente por los contratos que a tal efecto se celebren. Típicamente, los contratos responderán a los Modelos de Contrato de Locación de Servicios...” (Art 10).

Esta modalidad de contratación fue probablemente, desde la promulgación del decreto 92/95, la más utilizada para incorporar a nuevos trabajadores en el sector público. Hacia principios de 2002, a

---

<sup>5</sup> Entre 1992 y 1997 todas las provincias fueron declaradas, al menos durante un año, en emergencia ocupacional, Poblete (2004).

sólo siete años de la promulgación de dicho decreto, aproximadamente el 15% de los empleados del Poder Ejecutivo Nacional (sin contar personal militar y de seguridad), se encontraba trabajando con contratos de locación de servicios. Es también lógico suponer que el decreto del 1995 venía a reglamentar una situación que ya se encontraba largamente extendida en la práctica de las oficinas estatales.

Las características distintivas de este tipo de vínculo contractual se encuentran enunciadas en el decreto 1184/01, que suplantó en el 2001 al 92/95<sup>6</sup>. Como en el decreto anterior, pero de manera mucho más explícita, se dejaba en claro que “no es intención ni se deriva del contrato, el establecimiento o la creación de una relación laboral de dependencia o una relación de principal y agente entre la contratante y el contratado, quedando entendido que el contratado es una persona independiente y autónoma en su relación con la contratante”.

De este modo, los aportes al Sistema Previsional eran responsabilidad del trabajador autónomo y en principio no debía existir indemnización alguna ante la rescisión en cualquier momento del contrato (sólo se debía preavisar con 30 días de antelación). A su vez, el contrato tipo establecía que el “contratado responderá directamente ante demandas que se deriven de su labor profesional, desvinculando expresamente al Estado de toda responsabilidad por reclamos de cualquier tipo por parte de terceros derivados de daños que pudieran ocasionarse con motivo del cumplimiento del contrato”. Como el contrato de locación de servicios presupone autonomía entre las partes en la realización de las tareas acordadas, el trabajador pasaba a hacerse cargo de la responsabilidad de cualquier consecuencia que se desprendiera de su trabajo regular para el Estado.

Al mismo tiempo se establecía que “los derechos de propiedad de autor y de reproducción, así como cualquier otro derecho intelectual de cualquier naturaleza que sea, sobre cualquier informe, trabajo, estudio u obra producida como consecuencia de este contrato pertenecerán exclusivamente a la contratante”. Por último, el artículo

---

<sup>6</sup> El decreto 1184/01 especificaba los perfiles habilitados para realizar contrataciones bajo la modalidad de locación de servicios. Si bien en todos los casos se requería que el contratado tuviera un nivel de educación universitaria, se dejaba abierta la posibilidad de contratar especialistas en informática que no poseyeran título universitario ni terciario (Resolución Conjunta n°11/2002). Al mismo tiempo, el decreto no establecía una delimitación clara de las tareas que podían cumplir estos consultores, por lo que la modalidad se utilizó en gran cantidad de casos para cubrir tareas regulares y administrativas de los ministerios.

séptimo del decreto citado precarizaba aún más este tipo de contratos al prohibir la inclusión de “cláusulas que obligasen a pagos con periodicidad mensual.” Autorizaba de este modo el pago diferido de honorarios, procedimiento que estaba ya generalizado en la práctica y que volvía más inestable y precaria la situación laboral de los contratados<sup>7</sup>.

Esta nueva forma de contratar trabajadores en el Estado era justificada a partir de las necesidades que surgían de la formulación de “presupuestos por programa”<sup>8</sup>, modalidad de organización del aparato estatal que se encontraba de moda hacia fines de la década del 90<sup>9</sup>. De este modo, al tener cada oficina que cumplir con tareas por tiempo determinado, con supuestos objetivos precisos dentro de los programas, se argumentaba que los empleados debían ser contratados atendiendo a esos plazos, por más que los programas terminaran prorrogándose o reeditándose una y otra vez, y los contratos volvieran a firmarse repetidamente.

No obstante, ante la proliferación de los programas que se reeditaban año tras año y la manifiesta ilegalidad que suponía mantener por varios años bajo este régimen de contratación a trabajadores que realizaban tareas regulares para los organismos públicos, se promulgó en 2002 el decreto 1421/02 reglamentario de la ley Marco de Empleo Público -que constituye la ley general del empleo público hasta nuestros días-. A través del Art 9º de este decreto y de la Resolución SGP 48/2002, se introdujo una modalidad de contratación híbrida entre los contratos de locación de servicios y la planta permanente, los actualmente conocidos como trabajadores “ley marco”. Según esta nueva normativa:

“el personal sujeto al régimen de contrataciones y el incorporado a plantas transitorias, carecen de estabilidad y su contrato puede ser

---

<sup>7</sup> En un trabajo sobre la precarización del empleo público (Pobrete, 2006) ilustra con mayor detalle esta situación dramática por la que pasaban los contratados del sector público. En buena cantidad de los casos relevados entre 1998 y 2003, los contratados debían esperar hasta cinco meses para cobrar el primer sueldo.

<sup>8</sup> El presupuesto por programas es una técnica presupuestaria que, a grandes rasgos, consiste en que son las propias oficinas ejecutoras de los programas las que formulan el pedido de presupuesto para su actividad anual de acuerdo con los requerimientos previstos. Las voces en favor de esta técnica indican que las oficinas cuentan de este modo con mayor flexibilidad y capacidad de reacción ante las fluctuaciones coyunturales de la economía.

<sup>9</sup> Estos programas no siempre fueron ni son financiados por el Estado Nacional, sino que una buena parte de sus presupuestos son otorgados por organismos internacionales.

rescindido o la designación en la planta transitoria cancelada en cualquier momento”.

A lo largo de la última década, a partir de las luchas de los trabajadores estatales, se fueron conquistando una serie de derechos que posicionan a este grupo de trabajadores en una situación de mayor estabilidad.

El decreto 214/2006 sobre las convenciones colectivas de trabajo en el sector público determina que los trabajadores “ley marco” y de “planta transitoria” gozan de: “libre agremiación y negociación colectiva; licencias; asistencia social para sí y su núcleo familiar; compensaciones, indemnizaciones y subsidios; interposición de recursos y jubilación o retiro”. Sin embargo, no cuentan con el tipo de estabilidad en el puesto de trabajo que tienen los permanentes ya que firman contratos que se renuevan por lo general anualmente; no cuentan con igualdad de oportunidades en la carrera estatal, ni con los beneficios de la capacitación permanente de los que gozan los trabajadores de planta permanente.

El decreto mencionado incluía también una cláusula que obligaba a equiparar la remuneración del trabajador contratado al nivel de la categoría del régimen escalafonario que correspondiera a las funciones a desarrollar.

“El personal no permanente será equiparado, a los efectos de su remuneración, al nivel o categoría y grado, cuando corresponda, del régimen aplicable al personal permanente del organismo en el que se efectúe su designación, que se corresponda con las funciones asignadas.” (Art. 32).

Al mismo tiempo, la Ley Marco de Empleo Público ampliaba el abanico de actividades que podían ser sujeto de contratación por parte del Estado.

“Las actividades de carácter transitorio estarán referidas a la prestación de servicios, asesoramiento técnico especializado, coordinación y desarrollo integral de programas de trabajo y/o proyectos especiales o para atender incrementos no permanentes de tareas”.

Entre las tareas pasibles a ser desempeñadas se encuentran las de “apoyo de mantenimiento de bienes y equipos, técnicos especializados, de apoyo administrativo, profesionales, coordinación de programas y proyectos de trabajo, tareas sin calificación y otras a especificar”. Es decir, prácticamente cualquier tarea imaginable dentro del sector público podía ser cubierta a partir del nuevo régimen. Esta modalidad

de contratación fue sin duda la más utilizada a lo largo de la última década, tanto para contratar trabajadores nuevos como para blanquear a trabajadores estatales precarios.

## 1.2 Estimación cuantitativa del vínculo laboral directo en el Poder Ejecutivo Nacional y organismos descentralizados

En este apartado se realiza un análisis cuantitativo sobre las formas de contratación laboral indicadas en el apartado anterior. Cabe hacer algunas aclaraciones sobre el recorte del objeto de estudio. En primer lugar, debido a problemas de homogeneidad en la información y la falta de sistematicidad en su publicación, realizamos los ejercicios principalmente para el período post-convertibilidad, aunque teniendo presente datos de 2002 que representan la última etapa de la convertibilidad. En segundo lugar, debido a las diversas formas de contratación, la falta de fuentes estadísticas fehacientes para analizar la totalidad del sector público y la extensión de su personal, nos atuvimos al estudio de los estatales del “Poder Ejecutivo Nacional y otros entes públicos no financieros” (PENyO, en adelante). De modo que se ha optado por acotar el ámbito de estudio del trabajo a las jurisdicciones de: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministerios de la Nación -incluyendo a las entidades jurídicamente descentralizadas-, junto con otros entes públicos no financieros. Finalmente, debido a las diferencias existentes entre normativas que rigen al Personal Civil de la Administración Pública del Personal Militar y de Seguridad<sup>10</sup>, decidimos dejar de lado este último escalafón para focalizar la situación del Personal Civil a lo largo de la última década. De modo que a lo largo de todo el ejercicio analizaremos las principales características al interior de este universo que, aunque restringido, representaba para comienzo de 2012 alrededor de 168.000 trabajadores.

Las fuentes de información utilizadas fueron los boletines fiscales publicados trimestralmente y los informes y estadísticas publicados por la Oficina Nacional de Empleo Público (Jefatura de Gabinete) y por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios (Secretaría de Hacienda). Dentro del universo de estudio y según la denominación de esa Dirección Nacional existen cinco agrupamientos escalafonarios homogéneos a partir de los cuales las estadísticas públicas agrupan a los

---

<sup>10</sup> Este escalafón incluye Fuerzas Armadas, Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, entre otros.



trabajadores estatales de planta permanente y transitoria. Estos corresponden a:

- Personal de Organismos Reguladores, que incluye a empleados del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Comisión de Regulación del Transporte (CNRT), Superintendencia de Riesgo del Trabajo (SRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Comisión Nacional de Valores (CNV) y Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), entre otros.
- Personal de Escalafones Científicos y Técnicos, que incluye empleados de organismos como la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), principalmente.
- Personal Convencionado, que incluye empleados de Talleres Gráficos, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Dirección Nacional de Vialidad, Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENHOSA), Administración Nacional de la Seguridad Social y Servicios de Transportes Navales.
- Personal comprendido en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), que incluye principalmente al personal profesional y administrativo en distintas dependencias del PENyO.
- Personal Civil de las Fuerzas Armadas, que cumplen funciones principalmente en el ámbito de los Ministerios de Defensa y Seguridad.

Por último un escalafón separado de los contratados, que también cumplen funciones profesionales y administrativas en los distintos ministerios y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo.

La homogeneidad de los escalafones utilizados por las estadísticas públicas responde a los diferentes regímenes legales específicos que regulan a los trabajadores comprendidos en cada uno de ellos.

Cuadro I. Ocupación por agrupamientos escalafonarios homogéneos en el PENyO. Abril 2012.

Escalafón	Ocupación
Organismos Reguladores	1347
Convencionados	38344
Científicos y Técnicos	20910
SINEP	20716
Personal Civil de las FFAA	20164
Contratados	50267
Resto de los escalafones	16471
<b>Total</b>	<b>168219</b>

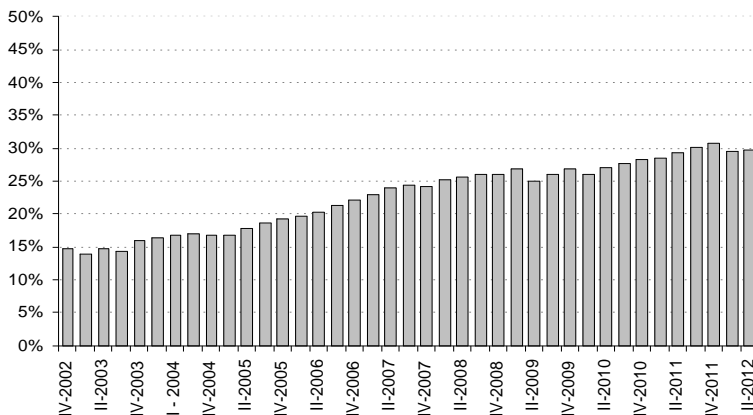
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

Según los datos del Cuadro I, de acuerdo con los datos oficiales del segundo trimestre de 2012, la distribución de trabajadores en los distintos escalafones mostraba al grupo de los contratados como el de mayor peso dentro de los empleados públicos. Casi un 30% de los trabajadores del PENyO trabajaban con contratos por tiempo determinado -entre los que se cuentan los contratados “Ley Marco” y los contratados “locación de servicios” o monotributistas.

Para analizar la evolución de los trabajadores estatales según la naturaleza jurídica de su vínculo laboral a lo largo de la última década trazamos la evolución del peso de los contratados sobre el total de empleados del PENyO para los últimos diez años.

El Gráfico I muestra el notable incremento de la participación de este grupo a lo largo de la última década, pasando de representar un 15% de los ocupados en el PENyO hacia fines de 2002, a un 30% de los mismos durante el segundo trimestre de 2012.

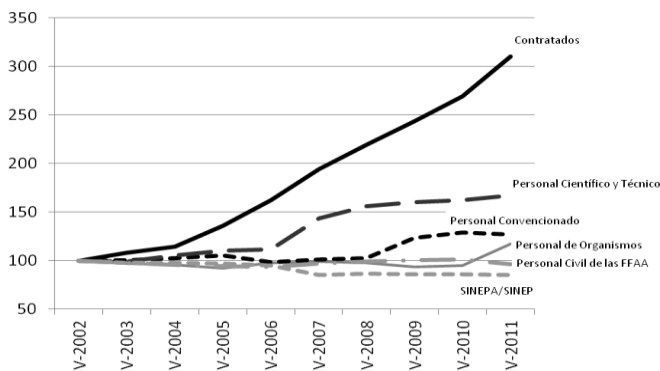
**Gráfico 1. Evolución trimestral del peso de los contratados sobre el total de ocupados en el PENyO excluyendo personal militar y de seguridad. 2002-2012.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

El escalafón de los contratados es el de mayor crecimiento en el empleo del PENyO de la última década, triplicándose en el período que va desde fines de 2002 a fines de 2011 (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del empleo en los principales escalafones del PENyO. 2002-2011.**

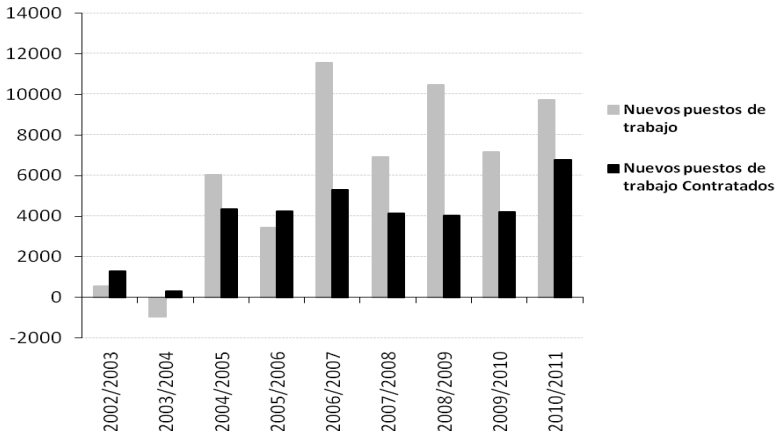


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

La contribución interanual de los nuevos contratados a la variación del empleo total puede observarse en el Gráfico 3, del cual se desprende que de los nuevos puestos de trabajo creados entre 2002 y 2011 (54.979), el 63% (34.702) corresponde a los contratados.

La característica más significativa de la última década es que el aumento del peso de los trabajadores contratados en el sector público estuvo acompañado por un aumento continuo de la participación de los trabajadores incluidos en la “ley marco al interior de este grupo. Esto se debe, por un lado, a que el Art. 9 del decreto 1421/02 fue el más utilizado para contratar nuevo personal dentro de los ministerios del Poder Ejecutivo en la última década y por otro, a que buena parte de los trabajadores que concretaban sus actividades como monotributistas (Dec. 1184/01) a comienzos de la década pasada fueron recategorizados como “ley marco” a partir de sucesivos decretos presidenciales (707/05, 231/06 y 480/08).

Gráfico 3. Contribución de los contratados a la generación anual de nuevos puestos de trabajo. 2002-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

El traslado de trabajadores monotributistas a estar integrados a la Ley Marco, que claramente implicó un mayor grado de estabilidad en el vínculo laboral de dichos trabajadores, se refleja en los datos del Cuadro 2.

Cuadro 2. Evolución de la composición al interior del grupo de contratados. 2003-2012.

Periodo	Contratados	Contratados "locación de servicios"	Contratados "ley marco"	% "locación serv./total contratados"
II-2003	16495	16165	330	98%
II-2004	18843	16582	2261	88%
II-2005	20563	13160	7403	64%
II-2006	23961	9540	14421	40%
II-2007	29838	9781	20057	33%
II-2008	34997	9876	25121	28%
II-2009	36436	7049	29387	19%
II-2010	41378	7586	33792	18%
II-2011	47604	8970	38634	19%
II-2012	49530	6769	42761	14%

Fuente: elaboración propia en base a informes de la ONEP y Boletines Fiscales

La aparición y expansión de los contratos laborales por tiempo determinado ("Ley marco") desde 2002, en detrimento de los monotributistas, permitió al Estado contar con una extensa planta de trabajadores con contratos por períodos cortos, mucho mayor que la existente cuando el grupo de contratados incluía solamente a trabajadores con contratos de locación de servicios. En 2008 –último dato oficial publicado al respecto- se calculaba que un 79,3% de los contratos "ley marco" tenían una duración de doce meses, mientras que el 20,7% restante se concretaba por plazos inferiores. Esta situación dejó a este grupo de trabajadores, cuya proporción sobre el empleo público total aumentaba, en una situación de delicada estabilidad laboral ya que su permanencia en el Estado pasó a depender de que los directores de las oficinas estatales renovaran sus contratos anualmente.

**Cuadro 3. Cantidad de ocupados según Régimen Jurídico. Segundo Trimestre de 2012.**

Régimen jurídico	Puestos de trabajo
Ley 24185 (decreto 214/2006) - Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN	114954
Ley 14250 - Convenciones Colectivas de Trabajo	38344
Decretos n° 2345/2008 – Contratados monotributistas y otros marcos legales	6769
Ley 22127 - Sistema Nacional de Residencias Médicas	2353
Ley 20957, 23797 y 24489 - Personal del Servicio Exterior	1052
Otros Regímenes	4747
<b>Total</b>	<b>168219</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

La no renovación del contrato implica para el Estado la obligación de avisar al empleado con 30 días de antelación, pero no da derecho a indemnización por despido.

Sin embargo, la inclusión en 2006 de este sector mayoritario de los contratados dentro del Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN, brindó un marco legal de menor precariedad a estos trabajadores. Uno de los hechos más significativos fue la posibilidad de este grupo de obtener aumentos salariales similares a los del resto de los escalafones incluidos en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, (CCTG) además de contar con los derechos laborales antes mencionados. Esto los distanció de los trabajadores monotributistas acercándolos en parte a la situación de los trabajadores de planta.

Si agrupamos nuestro universo de estudio de acuerdo con el régimen jurídico que encuadra sus relaciones laborales podemos apreciar que el escalafón (CCTG) pasó a aglutinar en este régimen (2006), luego de la inclusión de los “ley marco” a la mayor parte de los trabajadores de dicho universo.

### 1.3 Diferencias salariales dependiendo del vínculo laboral

Junto con el aumento del peso de los contratados en el PENyO durante la última década, se modificó también la relación salarial entre éstos y los trabajadores de planta permanente y transitoria. Hacia fines de 2003, aquellos tenían un salario promedio que representaba el 79% de los de planta. Con el aumento del peso de los “ley marco” dentro del grupo de los contratados de los últimos años y su expansión en el sector público, dicha brecha salarial se amplió, como se aprecia en el Cuadro 4<sup>11</sup>. Esto significa que a medida que se incrementaba el peso del grupo de contratados en el empleo público total, se fue ampliando la brecha de ingresos promedio de aquel grupo, con relación a los permanentes y transitorios.

Cuadro 4. Brecha salarial promedio entre trabajadores “Permanentes y transitorios” y “Contratados”. Trimestres seleccionados\*.

	IV-2003	IV-2006	IV-2011
Salario promedio "Permanentes y Transitorios"	1.474	2.550	9.288
Salario promedio "Contratados"	1.160	1.857	5.926
Brecha salarial promedio	-21,3%	-27,2%	-36,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

\* Salarios expresados en pesos corrientes

Cuadro 5. Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre períodos seleccionados (2003-2006 / 2006-2011).

Categoría de trabajadores	IV 2003-IV 2006	IV 2006-IV 2011
Permanentes y Transitorios	20%	30%
Contratados	17%	26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal

Restringiendo la comparación a los trabajadores de planta y contratados que se encuentran bajo el CCTG, Organismos

<sup>11</sup> En el cuadro se encuentra incluido dentro del salario promedio de “Permanentes y Transitorios” el salario del Personal Militar y de Seguridad. Debido a la forma en que se presenta la información sobre salarios de los trabajadores públicos sólo se pudo tener acceso al agregado, sin poder descontar, como veníamos haciendo, aquel grupo.

Reguladores, Escalafones Científicos y Técnicos y SINAPA/SINEP<sup>12</sup>, la brecha salarial se amplía principalmente en el primer período (IV-2003 / IV-2006), para luego mantenerse relativamente estable durante los años siguientes.

Cuadro 6. Evolución de la brecha salarial\* entre “contratados” y “permanentes y transitorios” al interior de los principales escalafones comprendidos dentro del CCTG. Trimestres seleccionados.

Ámbitos	IV-2003		IV-2006		IV-2011	
	Sal.pr.	Puest.	Sal.pr.	Puest.	Sal.pr.	Puest.
Organismos reguladores (1)	3.145	1.036	4.484	1.048	14.183	1.258
Contratados (2)	1.160	17.807	1.857	26.742	5.926	51.215
Escalaf. Cient. y téc. (3)	1.705	12.136	3.349	13.703	9.676	20.550
SINAPA-SINEP (4)	1.368	24.227	2.302	23.425	8.254	21.021
Prom. salarial no contratado	1.526		2.738		9.110	
Brecha salarial						
Contrat./no contrat.	- 24%		-32%		-35%	

\* Salarios expresados en pesos corrientes

La incorporación de los trabajadores “ley marco” al CCTG en 2006 parece haberles permitido negociar aumentos salariales similares a los de sus compañeros regulados bajo el mismo convenio

Cuadro 7. Tasa de crecimiento promedio anual del salario nominal entre “Contratados” y “Permanentes y Transitorios”. Principales escalafones del CCTGAPN para períodos seleccionados

Escalafones	IV 2003- IV 2006	IV 2006- IV 2011
Organismos Reguladores (1)	13%	26%
Contratados (2)	17%	26%
Escalafones Científicos y Técnicos (3)	25%	24%
SINAPA/SINEP (4)	19%	29%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal.

Por último, resulta interesante destacar que la brecha salarial entre contratados y el resto de los principales escalafones comprendidos en el CCT General de la APN, que a fines del 2011 muestra que el salario

<sup>12</sup> No contamos con información sobre el Personal Civil de las Fuerzas Armadas ni sobre el “Resto de escalafones”.



promedio de los primeros es un 35% menor que el de estos últimos, no parece estar vinculada a diferencias en el nivel educativo de los trabajadores (Cuadro 8). Probablemente parte de la brecha se explique por la diferencia en el tiempo de empleo de ambos grupos. Al ser los contratados “ley marco” la porción de trabajadores con mayor crecimiento relativo en la última década, es lógico suponer que sean los de menor salario por antigüedad dentro de los empleados estatales.

**Cuadro 8. Principales escalafones del CCT-APN por nivel educativo. Año 2008**

Nivel educativo alcanzado	Contratados (2)	No contratados (1) + (3) + (4)
Primario	11%	22%
Secundario	44%	36%
Terciario	8%	4%
Universitario	38%	37%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP).

El panorama del empleo del sector público, que surge de las estadísticas oficiales, resulta incompleto ya que sólo considera a los trabajadores que el Estado contrata de manera directa y por tanto excluye una variada gama de fuentes de capacidad laboral a la que se recurre regularmente. En las secciones siguientes presentaremos algunas de las formas que utiliza el Estado para hacerse de la capacidad laboral de miles de trabajadores de manera indirecta, a través de la tercerización o subcontratación de empresas, los convenios marco con universidades nacionales, las becas de investigación y las asistencias técnicas concretadas con organismos internacionales.

## 2. Formas indirectas de contratación en el sector público

El Estado tiene diversas maneras de proveerse de trabajadores por fuera de los canales tradicionales, es decir, más allá de la contratación directa de trabajadores en relación de dependencia. En esta sección consideraremos algunas de ellas, sin pretender abarcarlas todas pero con la intención de completar de manera más acabada el mapa de modalidades de explotación de fuerza de trabajo que posee el Estado. Por la propia naturaleza de este tipo de contrataciones y la inexistencia de estadísticas oficiales al respecto, resulta difícil poder realizar

cuantificaciones precisas, por lo que en algunos casos intentamos aproximarnos a una medida y en otros nos limitamos a retratar un panorama general de la situación.

## 2.1 Contratos con empresas y trabajadores autónomos para la compra de servicios

La reforma del Estado argentino que se anunciaba hacia fines de la década de 1980 anunciaba, con el argumento de una necesaria mejora en la eficiencia de la oferta de servicios públicos, la contratación externa de empresas u organismos, ya sean estatales o no, que suministraran parte de la producción que antes producía directamente el Estado. A nivel internacional también se alzaban voces que argumentaban en favor de la tercerización de las actividades del Estado. Manuel José González Paramo<sup>13</sup> resumía así, en 2000, las ventajas que obtenían los Estados que tercerizaban parte de su producción:

“La contratación externa supone la desintegración de una o varias de las actividades del proceso público de producción (contratación de personal e inputs materiales, productos intermedios, asistencia técnica, organización y gestión de actividades, y prestación directa de servicios al ciudadano), que pasan a realizarse por el sector privado total o parcialmente, bajo diferentes modalidades de contratación: contrato de obras, suministros y asistencia técnica, concesión, concierto, arrendamiento, sociedad mixta, franquicia, etc. Con la contratación externa se persigue el aprovechamiento de las fuerzas del mercado para reducir costes –por ejemplo, sustituyendo costes fijos por costes variables, u obteniendo los beneficios de la legislación laboral o mercantil-, ganar capacidades gerenciales escasas o inexistentes en la burocracia, y potenciar la adaptabilidad al cambio tecnológico.” (Pág. 32, Presupuesto Convenio Programas).

En Argentina los contratos de compra-venta que concreta el Estado con empresas e instituciones de variada índole se realizan a través del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. Algunas de estas compras interesan particularmente porque implican la utilización del Estado de la capacidad laboral de numerosos trabajadores que realizan tareas regulares para el sector público, aunque desvinculados formalmente del mismo.

---

<sup>13</sup> Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Complutense de Madrid y Consejero del Banco de España.

El rubro “Servicios Técnicos Profesionales”<sup>14</sup> (STP) -uno de los de mayor peso dentro del gasto presupuestado para la compra de “servicios”-, es probablemente aquel donde se registra la mayor contratación indirecta de trabajadores profesionales.

Según el clasificador presupuestario, en este rubro se imputan los gastos en: “honorarios legales o convencionales a peritos profesionales universitarios, especialistas y técnicos, sin relación de dependencia y los servicios de consultoría y asesoría relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, sistemas computarizados, etc., prestados por instituciones del tipo consultoras, fundaciones, empresas, etc. Incluye los contratos de locación de obra prestados a título personal que no obligan a pagos con periodicidad mensual”. Es decir, se trata de una subpartida habilitada para contratar a trabajadores autónomos, empresas o fundaciones que le brindan al Estado la capacidad laboral necesaria para la realización de distintas actividades. De igual modo, el sector público terceriza la gran mayoría de las tareas de mantenimiento, reparación y limpieza<sup>15</sup> (MRL), que incluyen el mantenimiento y reparación de edificios, locales, maquinaria, equipos, vías de comunicación y sistemas informáticos; además de limpieza, aseo y fumigación.

Una de las principales ventajas que obtienen los ministerios tercerizando parte de las tareas que otrora realizaban de manera directa empleados públicos, es la flexibilidad para discontinuar o modificar los contratos con estas empresas o trabajadores cuentapropistas de un momento al otro, de acuerdo con las cambiantes necesidades coyunturales. Así, el Estado puede disponer de la capacidad laboral de un conjunto de trabajadores que se encuentran contractualmente ligados a terceras empresas, y esto lo exime de pagar cualquier tipo de cargas sociales o indemnizaciones.

Por otra parte, la vinculación a través de contrataciones directas con empresas es un proceso más ágil que el de cambio de la cantidad de trabajadores estatales. Aquél depende únicamente del ministro que da origen a la contratación, mientras que un pedido para ampliar o reducir la planta de personal de cualquier ministerio exige la aprobación de Jefatura de Gabinete o Presidencia, por lo que los trámites de autorización requieren mayores plazos de tiempo. Otra de las ventajas es que la contratación de servicios le permite a los

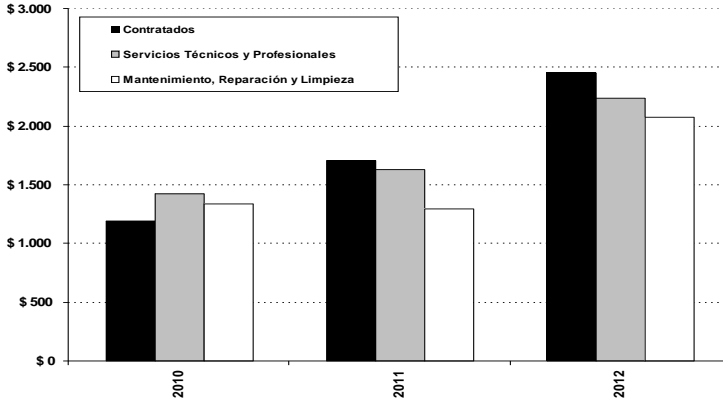
---

<sup>14</sup> Subpartida incluida dentro de la partida “Compra de Bienes y Servicios”.

<sup>15</sup> Subpartida incluida dentro de la partida “Compra de Bienes y Servicios”.

ministerios pagar por la realización de trabajos particulares muy por debajo o por encima de lo tarifado en el empleo público.

Gráfico 4. Gasto presupuestado por la administración central del Poder Ejecutivo. En millones de pesos corrientes. Años seleccionados.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la oficina Nacional de Presupuesto

No existe -ni probablemente pueda existir- un registro oficial de la magnitud de fuerza de trabajo que demandan regularmente los ministerios del Poder Ejecutivo de manera tercerizada. Un medio que encontramos para tener una idea de dicha magnitud en los sectores STP y MRL consiste en comparar la evolución de su gasto anual presupuestado con el del personal contratado para los últimos 3 años<sup>16</sup> (Gráfico 4).

De este estudio surge, por ejemplo, que el gasto presupuestado para 2011 en STP y MRL representaba un 96% y un 76% respectivamente del gasto presupuestado para los 49.024 trabajadores contratados en aquel momento (III-2011). Es posible suponer que la mayor parte de las erogaciones de estas dos subpartidas se destinen a pagar el salario de los trabajadores que realizan tareas regulares para el Estado, aunque seguramente una parte de éste debe ser imputada como ganancia de las empresas que formalmente emplean, en algunos

<sup>16</sup> En los últimos años la ejecución del gasto difirió en buena medida de lo presupuestado, pero aún así, creemos que sirve para tener una noción del peso relativo del gasto en cada una. La comparación parte del año 2005 por no contar con información presupuestaria desagregada para períodos anteriores.

casos, a aquéllos. Simplemente nos interesa mostrar que una singularidad del Estado empleador en los últimos años, y probablemente en las últimas dos décadas, ha sido la contratación de empresas proveedoras de capacidad laboral de trabajadores calificados para realizar tareas para los ministerios del Poder Ejecutivo.

## 2.2 La contratación de investigadores y técnicos científicos

A los 20.550 trabajadores de escalafones científicos y técnicos que aparecen registrados como empleados del PENyO hacia fines de 2011, debemos agregar los trabajadores “becarios” que llevan adelante buena parte de la producción en ciencia y tecnología en la Argentina. La contratación de estos jóvenes aparece dentro del gasto del Poder Ejecutivo imputado en el rubro “Compra de bienes y servicios”, como un gasto en becas de investigación y por, tanto, sin reconocer a aquéllos como trabajadores estatales.

En diciembre de 2011, sólo del Consejo Nacional de Investigaciones científicas y Técnicas (CONICET)<sup>17</sup> contaba entre sus recursos humanos con 8.801 investigadores con estudios universitarios finalizados, a través de tres tipos de becas: Tipo I, Tipo II y Posdoctoral.

Esta forma de contratación representaba el 46,4% de los trabajadores del CONICET, constituyendo el escalafón laboral de mayor peso en la institución<sup>18</sup>. Si sumamos estos investigadores a los registrados por el PENyO como trabajadores estatales, la modalidad de contratación a través de becas pasa a representar algo más del 30% de los trabajadores científicos y técnicos de nuestro universo de estudio.

La peculiaridad de los becarios es que no se reconoce el carácter laboral de su actividad ya que perciben ingresos en concepto de “becas formativas”. De este modo, el sistema de investigación actual sugiere que un investigador que ya finalizó sus estudios de grado, necesita primero un período de formación -financiado a través de becas- para poder luego alcanzar un estadio más elevado de labor investigativa propiamente dicha. En el primer período el investigador en formación adquiriría todas las herramientas necesarias para adquirir la

---

<sup>17</sup> Organismo descentralizado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva (MINCYT).

<sup>18</sup> El peso de los restantes escalafones es: Carrera de Investigador Científico, el 37%; Personal de Apoyo, el 12%; Personal administrativo, 5%. Estadísticas disponibles en <http://www.conicet.gov.ar>.

competencia en el oficio para luego, en su etapa de investigador formado, dedicarse a producir.

Sin embargo, es interesante notar la dificultad de separar categóricamente la actividad del investigador entre estos dos momentos. En primer lugar, porque el trabajo de investigación es principalmente un trabajo conceptual, un avance hacia una comprensión o representación coherente de su objeto de estudio. De modo que el llamado proceso de formación, no es más que un momento de ese trabajo conceptual que se va consolidando con cada avance del investigador. Un avance científico significativo no es únicamente producto del momento en que el investigador logra hacerlo explícito y presentarlo con claridad, sino que es resultado de todo un proceso de trabajo de maduración que lleva a cabo a lo largo de su vida.

La delimitación entre el momento de formación y el de investigación, para trabajadores que ya han completado sus estudios formales universitarios (de entre 24 y 35 años mayoritariamente), es una forma de ahorrarle al Estado importantes sumas de dinero en costos laborales.

En primer lugar, porque el monto de dinero que otorgan las becas de investigación, de dedicación exclusiva<sup>19</sup>, suele estar muy por debajo del promedio salarial de los colegas de planta permanente (ver Cuadro 6 para 2010). En segundo lugar, porque el vínculo laboral es inexistente y, por lo tanto, inestable.

Las becas de investigación suelen durar entre 2 y 3 años, luego de los cuales el trabajador de la ciencia tiene la posibilidad de que se le renueve o no. La carencia de indemnización, aportes jubilatorios o aguinaldo son algunas de las principales características que distancian a estos trabajadores de sus pares de planta permanente y transitoria.

No obstante aparece dentro de la reglamentación actual de becarios del CONICET un reconocimiento implícito del carácter laboral de su trabajo, a partir de la posibilidad de percibir adicionales por cobertura médica asistencial y por familia en caso de ser solicitada; la protección contra riesgos del trabajo a través de una aseguradora de riesgos del trabajo contratada por CONICET; licencias por maternidad y adopción; y vacaciones anuales.

---

<sup>19</sup> Está expresamente establecido que no pueden obtener ingresos laborales de ninguna otra fuente mientras dure la beca, a excepción de un cargo docente rentado.

### Cuadro 9. Brecha salarial entre trabajadores permanentes y becarios en el Conicet. Año 2010.

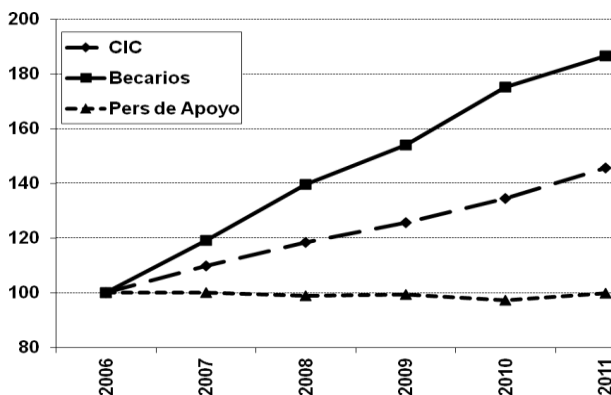
Planta Permanente (CIC y Personal de apoyo)	Presupuesto*	792.807.538
	Cantidad de trabajadores	8658
Becarios	Presupuesto	369.581.000
	Cantidad de trabajadores	8257
Salario promedio Personal Planta Permanente		7.631
Salario promedio Becarios		3.7
Brecha salarial promedio**		51%

\* Expresado en precios corrientes. \*\*Diferencia promedio entre los becarios y los trabajadores de planta permanente.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONICET

Como muestra el Gráfico 5, en los últimos 6 años la contratación a través de becas ha sido la modalidad más extendida de vinculación de los investigadores a esta institución. Si bien es destacable el crecimiento de los investigadores comprendidos dentro de la Carrera del Investigador Científico (CIC), cuyo número se incrementó en casi un 50% desde el 2006 hasta 2011, ha crecido con mayor velocidad el número de becas asignadas durante idéntico período, llegando casi a duplicarse.

Gráfico 5. Evolución de los escalafones científicos y técnicos del Conicet. 2006-2011.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Conicet

### 2.3 Contrataciones a través de universidades. El caso de los “Convenios Marco” y las pasantías universitarias

Los Convenios Marco de Asistencia Técnica concertados con universidades nacionales constituyen otra de las fuentes de contratación indirecta de la que disponen distintas áreas estatales. La historia de la vinculación entre la Universidad de Buenos Aires y las empresas y organismos públicos, tiene en Argentina un punto de inflexión desde 1987 con la creación de la Dirección de Convenios y Transferencia de Tecnología, que hace activa y explícita la política institucional de búsqueda de firma de contratos entre la universidad y el Estado<sup>20</sup>. Sin embargo, a partir de 2002 se incluye explícitamente en el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional a las universidades nacionales, de modo que las jurisdicciones y organismos estatales pueden celebrar contrataciones directas con ellas en tanto “consultoras preferenciales”<sup>21</sup> del Estado. El doble argumento que se utilizaba para esta incorporación era, por un lado, que “las Universidades Nacionales constituyen entes de reconocido prestigio profesional en cada una de sus áreas, resultando por ello un calificado recurso para abordar las tareas de asesoramiento que el Estado Nacional requiere” y por el otro, se aclaraba que la inclusión se realizaba en parte como medida de urgencia ante el duro contexto económico que atravesaban las arcas públicas:

“La situación que atraviesa en estos momentos el país, obliga a la Administración Pública Nacional a adoptar en forma urgente, medidas tendientes a eficientizar su funcionamiento, a través del empleo de todos los recursos disponibles.” (Decreto 2508/02).

Desde entonces, las firmas de convenios “Ministerio - Universidad Nacional” se han ido expandiendo, para involucrar no sólo a la Universidad de Buenos Aires sino a universidades como la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Universidad Nacional de la Plata (UNLP), entre otras. En su portal web,

---

<sup>20</sup> Un trabajo de que describe el proceso de crecimiento durante los noventa de los convenios de la UBA con empresas privadas y organismos públicos (D’Onofrio (1998) señala que “la vinculación formal con el sector productivo manifestó una tendencia creciente desde la creación de la Dirección específica (1987). Durante el período 1987-1995, (...) las modalidades de vinculación más frecuentes han sido la asistencia técnica, la consultoría especializada y la formación de recursos humanos, pero la transferencia de tecnología ha sido escasa.”

<sup>21</sup> Decreto 2508/02.



la UTN (Sede regional Avellaneda) describe este vínculo con el Estado del siguiente modo: “Trabajamos con particular énfasis para transformar a nuestra Facultad en una “Consultora Privilegiada del Estado” por facilitarse su contratación tal cual lo definido en el Decreto Nacional 1023/01, el cual habilita a cualquier organismo del Estado a realizar contrataciones directas entre sí; esto favorece las condiciones de ejecución de proyectos o propuestas y nos posiciona frente a un privado.” De este modo, la propia universidad explicita su intención de orientar decididamente una parte de su actividad a la consultoría estatal<sup>22</sup>.

La expansión de los servicios de asistencia técnica universidades-ministerios en las últimas dos décadas estimuló a su vez, dentro de las facultades, la creación de secretarías específicas que se ocuparon de la administración de dichos servicios. En la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, por ejemplo, es la Secretaría de Asistencia Técnica y Pasantías la que cumple el rol de interfaz entre profesionales y organismos públicos o empresas privadas. En las últimas décadas estas secretarías fueron ganando importancia al interior de la estructura universitaria al tiempo que los convenios devenían una fuente importante de recursos para las distintas facultades.

La vinculación directa facultad-ministerio, el beneficio para las facultades que realizan los convenios y la discrecionalidad en su utilización, explican en buena medida la brecha existente de recursos entre las distintas facultades de la UBA. La búsqueda de estos fondos extraordinarios, también conocidos como “recursos propios”, se vuelve en muchos casos un centro de atención para las autoridades de la facultad, ya que les permite distanciarse del empobrecido presupuesto universitario y manejar importantes recursos. Los fondos, cuya estimación resulta prácticamente imposible de realizar, se vuelven muchas veces estructurales al normal desenvolvimiento de la facultad, por lo cual buena parte de las actividades de la misma está orientada a conseguir renovadamente la firma de Convenios Marco con organismos públicos o empresas privadas. Al Estado, por su parte, este tipo de convenios le permite, por un lado, contar con la producción de

---

<sup>22</sup> En la página web de la UTN – Facultad Regional Avellaneda (<http://www.fra.utn.edu.ar/>) se agrega: “Entre nuestros clientes el Estado ocupa un lugar central, prueba de ello son los convenios marco y protocolos específicos que se desarrollan con los siguientes Organismos de Gobierno: Ministerio de Economía y Producción de la Nación; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.”. Web UNT Avellaneda.

estudios de grupos de profesionales expertos en determinadas temáticas y al mismo tiempo, con la capacidad laboral de trabajadores con los cuales no posee ningún tipo de relación de dependencia.

El tipo de convenio universidad-organismo público que se suscribe, generalmente supone una relación contractual entre partes independientes, en la que una de ellas (la universidad) presta un servicio de “asesoramiento técnico” a la otra (el organismo público). Cada convenio establece la duración y compromisos que asumen las partes, incluyendo generalmente una lista de las tareas a desarrollar. También se fija el monto de dinero anual que el organismo debe transferir a la universidad contra factura presentada mensualmente, junto al informe de avance de las tareas<sup>23</sup>. Se precisa además el porcentaje de dicho monto (10% generalmente) que la universidad establece en concepto de “gastos administrativos por la implementación del programa”.

Basándose en la información a la que se tuvo acceso, el contrato que firma la universidad con los trabajadores que llevarán adelante las tareas acordadas en el convenio, es un contrato típico de locación de servicios, que se presupone firmado entre dos partes independientes. En este sentido, una de sus primeras cláusulas precisa que su concreción no da origen a una relación laboral de dependencia, aunque aclara seguidamente que “el locador se obliga a cumplir las instrucciones del locatario, referentes al servicio, quedando expresamente comprometido a utilizar toda su pericia, conocimientos y celo, en el cumplimiento de sus tareas”. En modo análogo, el contrato exonera al contratante de cualquier responsabilidad sobre las condiciones de trabajo del contratado (ej: cobertura de riesgos del trabajo) o sobre sus actos sobre terceros<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Para ejemplificar, en 2007 la UTN firmó un convenio de asistencia técnica, de duración de un año, con el entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Según lo establecido en el mismo, la UTN se comprometía a desarrollar un “Programa de Asesoramiento Técnico” para el Ministerio. En dicho contrato se establecía una amplia gama de tareas que la Universidad se comprometía a cumplir para el organismo, entre las que se incluía el asesoramiento técnico en el desarrollo de sistemas informáticos, la confección de manuales operativos, la elaboración de planes de prueba, entre otras.

<sup>24</sup> La cláusula que aparece en los contratos de locación de servicios indica que “El locatario no asume responsabilidad alguna por hechos, actos, omisiones o cualquier circunstancia, fortuita o intencional, que produjera o pudiera producir perjuicio material o moral al locador, en el ámbito donde desempeña sus tareas o en ocasión a las mismas (...) Asimismo, el locador desvincula expresamente a la locataria de toda responsabilidad por reclamos de cualquier tipo por parte de terceros derivado de daños que pudieran ocasionarse con motivo del cumplimiento del presente acuerdo.”

Al encuadrarse al trabajador bajo la figura de “independiente” o “autónomo”, queda también en sus propias manos la obligación de realizar aportes jubilatorios y de contratar cobertura de salud. La duración de los contratos suele ser de un año, sin necesidad de renovación, y pudiendo ser rescindido incluso antes con un aviso previo de 30 días, “aún sin justa causa, y sin que ello de derecho a indemnización alguna”. Por último, en este tipo de contratos se establece que los derechos de propiedad sobre cualquier informe, trabajo o estudio realizado pertenecen exclusivamente al organismo para el cual el contratado se encuentre realizando sus tareas.

Un punto crucial de estos contratos es que no se aclara qué trabajadores llevarán adelante esta asistencia técnica dentro de la universidad. Aunque lo lógico sería pensar que la universidad recluta entre sus profesionales a aquellos especializados en las tareas que demanda el ministerio, al no precisarse en el convenio, la facultad puede contratar a cualquier profesional para realizar las tareas encomendadas, tenga o no vínculo con la universidad. Es por esto que la vinculación entre el Estado y las universidades, que se supone mejora su eficiencia, en tanto puede recurrir a una fuente de conocimiento científico, tecnológico y/o profesional, que se produce y reproduce en las universidades, muchas veces oculta la contratación precaria por parte del Estado de trabajadores sin relación de dependencia, que no se consignan en las estadísticas oficiales (ya que el contrato de locación de servicios lo firma la universidad con el trabajador). Debido al vacío legal que suponen los contratos de locación de servicios y la posibilidad de renovarlos año tras año, las facultades públicas pueden, en lugar de brindar una real asistencia técnica al Estado, convertirse en una simple reclutadora de fuerza de trabajo precaria para éste y cumplir un papel equivalente al de las empresas de empleo temporario en el sector privado.

Tanto la universidad como el organismo público resultan beneficiados: la primera porque percibe una parte del dinero del convenio en concepto de las tareas administrativas que presta. El Estado porque dispone de trabajadores a los que no debe pagarles cargas sociales y de los que puede desvincularse sin mayores inconvenientes. El damnificado, en esta triangulación que deja limpia la imagen del organismo público, resulta ser el trabajador que carece de estabilidad y, por lo general, percibe un salario menor al del trabajador permanente.

El caso del proyecto de la Subsecretaría de Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas) lanzado en 2003 y renovado hasta hoy, para producir e implementar un sistema informático que cubriera la funcionalidad de la administración financiera del Estado, tanto para el nivel central como para los organismos descentralizados (E-Sidif), ilustra el panorama de esta modalidad de contratación que evita el registro oficial de trabajadores estatales. Para la realización de este proyecto el Ministerio de Economía firmó un convenio marco con la UTN a partir del cual, según estimaciones no oficiales contrataría, actualmente, a más de 130 trabajadores que facturan mensualmente como contratados de la universidad. Aquellos no necesitan haber tenido alguna vinculación previa con la UTN ni ser especialistas en las áreas que se han de desarrollar. El requisito excluyente es estar inscripto en la AFIP como monotributista.

La particular forma en que estos supuestos trabajadores independientes cobran sus aumentos salariales da una idea de la variedad de mecanismos existentes para encubrir una relación de dependencia que le evita al Estado el pago de cargas sociales e indemnizaciones. Como los contratos se firman anualmente y el monto de dinero abonado en concepto de prestaciones autónomas se establece de manera anual, cuando se acuerdan aumentos salariales, los trabajadores facturan por el importe acordado en el contrato anual y la universidad le deposita un extra en sus cuentas en concepto de “Becas”, equivalente al aumento acordado.

La posibilidad de prorrogar este tipo de contratos año tras año – hay casos de trabajadores contratados hace más de 6 años bajo esta modalidad-, los vacíos legales para resolver si se trata de empleados o autónomos, vuelven en estos casos anacrónica aquella máxima postulada en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que consagra la “estabilidad del empleado público” como un derecho de primer orden.

Aunque resulta difícil estimar la evolución del número de convenios que permiten al Estado descentralizar parte de sus actividades en las universidades o que encubren relaciones laborales precarias, el cuadro 10 indica la cantidad de convenios firmados anualmente con organismos gubernamentales según las estadísticas disponibles para la UBA a partir de los datos de la Dirección de Convenios.

### Cuadro 10. Cantidad de Convenios anuales aprobados entre la UBA y organismos gubernamentales. 2000-2012.

Década 2000	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Cantidad de Convenios	74	148	78	25	95	35	124	35	25	70	168	145	108

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Convenios UBA.

Al tratarse de una información limitada, debido a que no informa sobre los importes de los convenios suscritos, resulta difícil identificar la evolución de la transferencia monetaria del Estado hacia la UBA. Tampoco es posible aproximarnos a una estimación razonable en cuanto a la evolución de magnitud de empleo indirecto. Es oportuno aclarar que parte de estos convenios, reglamentan las pasantías educativas que al igual que en el caso del empleo privado, no tienen formalmente relación laboral con el Ministerio, que se vale de su capacidad de trabajo, ni con la universidad, que, al igual que sucede con los convenios Marco, percibe una comisión en concepto de gastos administrativos.

#### 2.4 Convenios con organismos nacionales e internacionales

Finalmente, otra de las formas identificadas a las que recurre el Estado para utilizar la capacidad laboral de trabajadores sin contarlos en su nómina oficial de empleados, consiste en concertar convenios de asistencia técnica con una amplia gama de organismos nacionales e internacionales. Esta modalidad supone, de manera similar a los contratos de vinculación técnica con universidades nacionales, que el organismo especializado en determinada temática asiste al Estado a través de sus consultores expertos para la formulación e implementación de un determinado programa o proyecto. Se trata formalmente de un contrato de compra-venta de servicios por el que el Estado paga un monto determinado a dichos organismos<sup>25</sup>. Esta función va mucho más allá de otorgar un simple crédito a la autoridad jurisdiccional para la implementación de un programa. En este caso se supone que los organismos especializados aportan, a través de sus consultores o profesionales, el conocimiento necesario para llevar adelante los proyectos que busca concretar el Estado.

<sup>25</sup> El gasto presupuestado para cada ministerio en esta área suele incluirse dentro de la partida "Transferencias". El nivel de desagregación disponible no permite analizar las variaciones en el gasto del Estado en convenios de consultoría con organismos públicos.

Al respecto, existen distintos tipos de convenios con organismos internacionales. Por un lado, aquellos programas con cooperación financiera de Naciones Unidas, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo que permiten al Estado la contratación de trabajadores monotributistas en forma directa. Estos trabajadores, al estar regulados por el decreto 2345/08, aparecen registrados en las estadísticas oficiales. Sin embargo, a su vez, los distintos ministerios del Poder Ejecutivo pueden firmar convenios de asistencia técnica con una amplísima variedad de organismos que lo proveen de profesionales que trabajan en programas públicos determinados, por un período de tiempo estipulado, sin necesidad de que formen parte del plantel de empleados del Estado y sin figurar en los registros oficiales de empleo público. Estos trabajadores calificados no son generalmente parte del personal permanente de los organismos que los contratan, sino que, en buena parte de los casos, tienen una relación contractual de “locación de servicios” con estos. Es decir, son trabajadores cuya vinculación formal se produce con los organismos internacionales, facturándoles por sus servicios como “empresas unipersonales”, aunque su actividad laboral concreta está orientada a satisfacer demandas específicas del sector público. El organismo se beneficia reteniendo una parte del monto transferido por la institución pública para el desarrollo del programa. Por su parte, el sector público accede a la posibilidad de utilizar la capacidad laboral de trabajadores sin relación de dependencia formal. La operatoria es similar a la de los convenios ministerio/universidad.

Resultaría prácticamente imposible, por falta de un registro que unifique las estadísticas sobre el tema, poder determinar qué cantidad de personas que trabajan para el Estado a través de esta modalidad. A diferencia de los contratados directamente bajo la modalidad de consultores (decreto 2345/08), que deben ser registrados por ley en el “Registro Central de Personal Contratado”, de acceso público, estos trabajadores “autónomos” no tienen formalmente ningún tipo de relación contractual con el Estado, por lo que su registro es inexistente en las estadísticas oficiales.

La mayor parte de los ministerios del Poder Ejecutivo firman convenios de cooperación técnica con organismos internacionales o nacionales que les proveen de la capacidad laboral necesaria para llevar adelante determinados proyectos. En el cuerpo de estos convenios aparece también el argumento de la necesidad de contar con flexibilidad en la utilización de equipos de trabajo temporarios, que atiendan la demanda de realización de proyectos por tiempo

determinado. La otra cara de esta flexibilidad que supuestamente vuelve más eficiente el desarrollo de las actividades estatales es el alto nivel de inestabilidad laboral que llegan a tener los trabajadores autónomos que facturan como monotributistas para estos organismos internacionales.

De este modo, cada ministerio tiene sus organismos asociados: OMS/OPS-Ministerio de Salud; Unesco y OEI - Ministerio de Educación; OIT - Ministerio de Trabajo; BID y BM - Ministerio de Economía; ACARA - Ministerio de Justicia, OIM - Ministerio de Ciencia y Tecnología, y la lista sigue. Además de proveer profesionales especializados en determinados temas puntuales, muchas veces la firma de convenios con organismos tiene como trasfondo –nuevamente al igual que con el caso de las universidades- la contratación precaria de trabajadores para realizar tareas regulares en los ministerios.

En buena parte de los casos es incluso la propia autoridad estatal la que les adelanta a los organismos la lista de trabajadores que desea contratar. Esta forma de contrataciones precarias constituye un vacío legal importante para muchos empleados del sector público, en donde los organismos funcionan como administradores de trabajadores para que el sector público logre llevar a cabo una multiplicidad de tareas y programas, sin tener que modificar sus registros oficiales de personal contratado y logrando mantener una imagen pública más aceptable. Ya se trate de una contratación indirecta de profesionales para llevar a cabo determinados programas públicos o del encubrimiento de una relación laboral precaria de carácter permanente para satisfacer tareas regulares de la administración pública, los organismos internacionales hacen las veces de empresas de empleo temporario para el sector público, triangulando contrataciones laborales.

### Reflexiones finales

Dos son las características distintivas del empleo en el Poder Ejecutivo Nacional en las últimas décadas. Por un lado, el notable aumento de las contrataciones por plazos cortos al interior de los registrados como empleados del Estado y su clara demarcación de los trabajadores de planta. No sólo en cuanto al grado de estabilidad del vínculo laboral sino también en relación con el aumento de la brecha salarial de estos dos grupos. Esta diferenciación pasó por distintos momentos. Durante la década del noventa, los contratos por tiempo determinado parecen haber sido principalmente contratos de “locación de servicios” que llegaron a representar hacia fines de la convertibilidad aproximadamente un 15% de los empleados de nuestro universo de estudio. En cambio, a lo largo de la década pasada, los trabajadores con

contratos cortos –que pasaron de representar un 15% del empleo del sector en 2002 a un 30% en 2011- fueron conquistando, especialmente a partir de 2006, ciertos derechos laborales (libre agremiación y negociación colectiva, licencias, asistencia social, indemnizaciones y subsidios y aportes jubilatorios) que los acercaron, en parte, a la situación de los trabajadores de planta. Esto se vio reflejado en la capacidad de negociación salarial de los trabajadores con contratos cortos.

La segunda característica del período estudiado matiza en parte esta tendencia. La aparición y consolidación de formas de utilización indirecta de la capacidad laboral de miles de trabajadores, bajo las distintas figuras estudiadas en el apartado 2, es una característica que aparece tanto en el período de convertibilidad como en el de post-convertibilidad. El Estado también parece haberse hecho eco del proceso de tercerización laboral que avanzó con fuerza en el ámbito privado desde la habilitación en 1974 de las empresas de empleo temporario cuya función principal es desvincular a las empresas usuarias de la responsabilidad sobre las condiciones de empleo de los trabajadores. A ellas se asemejan hoy las posibles formas de triangulación laboral a través de las contrataciones con universidades nacionales y organismos internacionales a las que recurren los organismos públicos. No obstante, resulta difícil poder reconocer cuándo la tercerización de alguna actividad se realiza con miras a un real aumento de la eficiencia de los servicios estatales y cuándo se utiliza como argumento para simplemente reducir costos salariales a través del empeoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores.

### Bibliografía

Altimir O., Beccaria L. (1999). *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. Serie Reformas Económicas, 28, 78. Santiago de Chile: CEPAL.

Berasueta A.C., Biafore J.E., Neffa J., Walhberg V. (2010). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 2002-2009*. Series Empleo, Desempleo y Políticas de empleo, 3. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET.

Colotuzzo N., Ermida Uriarte O. (2009). *Descentralización, tercerización, subcontratación*. Ginebra: OIT.



D'Onofrio, M. G., (1998. Septiembre). Políticas universitarias de vinculación con el sector productivo en Argentina en los años noventa: un estudio de casos. Presentado en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Illinois: Estados Unidos.

Kalleberg A. L. (2000). Nonstandard employment relations: Part-time, temporary and contract work. *Annual Review of Sociology*, 26, 341-365

Kalleberg, A. L. (2009). Precarious work and employment relations in Transition. *American Sociological Review*, 74 (1), 1-22.

Lindenboim, J., Graña J. M. (2006). Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego de los cambios de los noventa y recientes. Serie Documentos de Trabajo, CEPED-FCE-UBA, n° 6.

Meik M., Zas O. (1990). Desregulación y flexibilización normativa de la protección en el ordenamiento laboral argentino. En P. Galin, M. Novick (Comp.) *La precarización del empleo en la Argentina* (pp. 47-85). Buenos Aires: CEAL- OIT- CLACSO.

Neffa J. (2005). *Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos e indirectos sobre el empleo* (Con la colaboración de Biafore, E., Cardelli M. y Gioiaet S.). Serie Materiales de investigación, 4. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET, n° 4,

Poblete, L. (2004, octubre). *Ser trabajador autónomo en Argentina. La experiencia de empleados del sector público*. Presentado en: XXV Congreso Internacional de Latin American Studies Association. Las Vegas, Nevada.



# **Las nuevas formas de organización empresarial y el trabajo, tendencias globales<sup>1</sup>**

**Marcia de Paula Leite<sup>2</sup>**

## **Resumen**

En el artículo se realiza un rápido recorrido por la historia de los cambios en la organización empresarial para plantear una reflexión sobre la forma que tuvieron en los países latinoamericanos hasta los años 1970 cuando el modelo de los países centrales entró en crisis. A manera de conclusión se señala que así como el liberalismo y el despegue del sector financiero en los inicios del Siglo XX condujeron a dos guerras mundiales sin resolver ninguno de los problemas del capitalismo, el neoliberalismo no solo tampoco está en condiciones de hacerlo, sino que está conduciendo al mundo a una situación muy dramática, en especial cuando se aprecia el presente europeo.

Palabras clave: organización empresarial, trabajo, neoliberalismo, tercerización

## **The new Forms of entrepreneurial and Work Organization, global Trends**

### **Abstract**

The article makes a quick review through the history of changes in business organization to propose a reflection on the form they had in Latin American countries until the seventies, when the model of the central countries plunged into crisis. As a conclusion, it is stated that as well as liberalism and take off of the financial sector in the early twentieth century led to two world wars without solving any of the problems of capitalism,

---

Fecha de recepción : 30/01/2012 – Fecha de aceptación: 20/02/2013

<sup>1</sup> Conferencia realizada en la Universidad Nacional de General Sarmiento el 5 de diciembre de 2012 con motivo de la presentación de la Maestría en Estudios Organizacionales.

<sup>2</sup> Marcia de Paula Leite, Doctora en Sociología - Universidad de São Paulo, Profesora Plenaria de los Programas de Posgrado en Educación y Ciencias Sociales - Universidad Estatal de Campinas y Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Trabajo (ALAST). Forma parte del Consejo Editorial de las siguientes revistas: *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, *Enterprise and Work Innovation Studies*, *Sociología del Trabajo*, *Organizações e Trabalho* y *Revista Trabajo*. Email. mpleite@uol.com.br

neoliberalism is not only incapable of doing so either, but is leading to a dramatic situation, especially if we look at Europe at present.

Keywords: business organization, work, neoliberalism, outsourcing

El tema de mi presentación se focaliza sobre las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo, aunque creo que es un poco difícil hablar de esas formas sin abarcar la cuestión de los modos de acumulación. Hay que tener en mente que el capitalismo no es siempre igual; la forma en que la acumulación se ejerce cambia en función del patrón tecnológico, de la correlación de fuerzas entre las clases sociales y el carácter del Estado. La manera como se organizan las empresas y el trabajo, el modo en que se dan las regulaciones y como se organizan las instituciones tienen que ver con ese modo de acumulación más general. Dado que todo esto cambia de un momento a otro, también existen cambios en la forma de organizar las empresas y el trabajo.

A manera introductoria voy a realizar un rápido recorrido por la historia de cómo cambió la organización empresarial para llegar al momento actual. A respecto quiero señalar que cuando se piensa en la organización empresarial en los comienzos del capitalismo industrial (luego de la revolución industrial) se constata que las empresas eran pequeñas, el trabajo se organizaba a partir de los oficios que eran liderados por un trabajador muy calificado que empleaba personalmente a sus ayudantes y las empresas eran pequeñas y medianas unidades que competían entre sí. El Estado casi no participaba en este proceso, no regulaba la relación entre capital y trabajo. En esa instancia, el liberalismo era el norte de la forma en que se regulaba el capitalismo y las relaciones económicas eran reguladas por el mercado. Esto funcionaba más o menos bien en ese momento porque las empresas eran pequeñas y medianas. El modelo funcionó, con algunas modificaciones, durante todo el S XIX y hasta fines del S XIX en que se producen importantes cambios que modificarán este arreglo.

En primer lugar se produce un cambio tecnológico: la máquina a vapor es sustituida por la tecnología electromecánica. Cambia también la organización del trabajo y adviene el taylorismo con la extrema división del trabajo. El trabajador de oficio comienza a ser reemplazado por un trabajador mucho menos calificado al que le sucederá luego el trabajador fordista de la línea de montaje. La empresa fordista es una empresa muy grande, que tiende a controlar al máximo el proceso de producción; internaliza lo máximo posible todas las parcelas del proceso de producción. A título ilustrativo se ha indicado que H. Ford

era una persona muy obsesiva, interesada en controlar todo lo que su empresa producía, a tal punto que llegó a tener un seringal<sup>3</sup> en la zona amazonia brasileña para producir el caucho que serviría para los neumáticos de los automóviles. Lo que terminó sucediendo fue que los gerentes que se ocuparon de las plantaciones (con la mente puesta fuertemente en el tema de la productividad) comenzaron a plantar arboles con muy poca distancia entre ellos de manera que se produjo una plaga que acabó con la plantación; lo que hizo desistir a Ford de esta producción. Esto da cuenta de como era la idea acerca de la forma en que tenía que funcionar la empresa: la empresa debía controlar lo máximo posible e internalizar al máximo posible las diferentes etapas del proceso productivo. La empresa era, por lo tanto, muy grande y producía sin tener que enfrentar una competencia. Es decir, se podía producir siempre el Ford T negro porque no había competencia.

La historia cambió rápidamente con el advenimiento de la crisis del 29 y, posteriormente con la guerra se produjeron numerosos otros cambios. La crisis planteó para el Estado capitalista la necesidad de que la regulación fuera algo distinta a la confiada al libre mercado, en especial porque se trataba de una crisis de sobreacumulación. Existía una gran capacidad de producción pero no había poder de compra para los productos que salían al mercado. Esto comenzó a dar lugar a otro arreglo que buscó garantizar no solo las condiciones de producción, sino también el consumo. Esta situación se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, en un marco histórico en que las relaciones de fuerza entre los países de Occidente y los socialistas, eran muy equilibradas, lo que planteaba la opción del socialismo como algo concreto. De hecho, todos sabemos la importancia del esfuerzo ruso al fin de la guerra. Sin la colaboración del ejército ruso el desenlace del conflicto podría haber sido muy diferente, lo que hizo que Rusia saliera muy fortalecida de esta situación y que la amenaza de la opción socialista se volviera muy fuerte para los países occidentales.

A partir de entonces, el ejemplo de una forma de producción no capitalista que se mostraba potente y exitosa podía resultar atractiva para los trabajadores. El peligro del socialismo era un peligro real en aquel momento. Entonces, la necesidad de controlar los sindicatos, las reivindicaciones obreras y las huelgas, era muy grande. En este contexto se produjo un arreglo societal entre el Estado, los sindicatos

---

<sup>3</sup> En portugués *seringal* es el nombre que se da a la selva formada por la seringueira, el árbol del cual se extrae el caucho (el árbol del caucho).

obreros y los empresarios, un acuerdo en que el trabajo también participaba de los beneficios del capitalismo. ¿Cómo?: con derechos laborales, con un plan de pleno empleo garantizado por el Estado, con obras y políticas direccionadas a este fin. Y además, en los países desarrollados, la posibilidad de que los salarios de los trabajadores aumentaran en la misma proporción que el aumento de la productividad. Este arreglo hizo que el modelo de la gran empresa fordista fuera muy exitoso. Sin embargo, es necesario apreciar que se trató de una situación muy específica: Europa estaba totalmente destruida por la guerra, Japón destruido por el peso de dos bombas atómicas y América Latina no tenía aun un parque industrial desarrollado. En ese contexto, el capital tenía el mundo a su disposición para poder invertir. Era una situación muy favorable para el capital, la cual permitió que este modelo de organización empresarial y del trabajo que siguió a los años de la Segunda Guerra Mundial y el arreglo societal que lo acompañó, basado en una fuerte regulación del Estado (y que se denominó convencionalmente como régimen de acumulación fordista) fuera muy exitoso. Este es el motivo por el cual esos años fueron llamados por los economistas “años dorados”.

¿Qué pasó con nuestros países? Aquí el modelo de la gran empresa, taylorista y del trabajo poco calificado, llegó mediante la inversión realizada por empresas de EEUU y Europa. Sin embargo, la cuestión del Estado de bienestar social y la garantía del pleno empleo, no llegó a América latina tal como había sucedido en Europa y EEUU. Pero de todas formas, las empresas funcionaban con los modelos organizacionales de los países centrales. Ese modelo entró en crisis a partir de los años 70. Tenemos desde entonces una situación que cambia el equilibrio entre oferta y demanda encontrado en los años anteriores, razón por la cual el modelo entra en crisis y se rompe la situación paradisiaca para el capital, en que se podía invertir donde quisiera y producir lo que se quisiera porque había mercado para ello. Llegó un punto en que esto dejó de suceder ¿Por qué?: porque las empresas europeas se recuperaron; Europa fue reconstruida y no había otra Europa para reconstruir. Lo mismo sucedió en Japón. En ese nuevo contexto, las empresas europeas y japonesas empezaron a entrar en el mercado y a competir con las grandes empresas norteamericanas y en poco tiempo ya no existía más mercado consumidor para todas estas empresas y toda su producción. Es por ello que aumenta significativamente la competencia entre las empresas, ya que no pueden vender todo lo que producen. Al mismo tiempo

comienza a aparecer en el mundo la tecnología microelectrónica, una tecnología flexible, contrariamente a la electromecánica, que permite a las empresas cambiar la producción rápidamente a raíz de los cambios en la demanda. Todo esto hizo que el modelo general de acumulación capitalista, el modelo fordista-taylorista, que se vigorizó en el periodo de la post guerra, entrara en crisis.

A raíz de la crisis, la tecnología microelectrónica que permite a las empresas una producción más flexible, más acorde con las modificaciones de la demanda, empieza a difundirse entre las empresas. Paralelamente, la competencia entre ellas también conduce a que no se produzca de acuerdo con las existencias de materia prima. Como no había competencia, el ritmo de la producción en el periodo anterior era dado por la obtención de la materia prima y las empresas producían a partir de la entrada de la materia prima que pasaba por variados procesos hasta llegar al producto final; todo partía de la obtención de la materia prima. Sin embargo empieza a suceder que el producto puede salir pero no tiene consumidor, no tiene mercado. Desde este momento la empresa empieza a producir de otra manera, es decir a partir de la demanda y produce siempre y cuando exista esa demanda. De esta manera no le quedan stocks sin vender y puede así realizar la acumulación (la acumulación solo se realiza con la venta del producto). Para que la acumulación se realice es necesario vender el producto y para venderlo es necesario que exista mercado, entonces la empresa empieza a producir a partir del momento en que hay comprador. En ese caso, llega la orden de que tantos coches van a ser vendidos y sobre este pedido la empresa comienza a producir. Esta nueva manera de producción (inspirada en la empresa japonesa, Toyota) que muchos llaman toyotismo, reemplazó a la lógica del fordismo y del taylorismo sin que esto signifique que los principios tayloristas y fordistas hayan sido totalmente abandonados. Desde mi punto de vista esta denominación es inadecuada. Creo que lo que ocurrió en Toyota, ni siquiera fue extensivo a todo el Japón, fue algo muy particular y que tiene mucho que ver con la realidad de esta empresa y con el momento en que comenzó a producir los automóviles. Esto no sucedió en otras partes del mundo. Por una parte en Toyota de Japón se presenta el empleo de por vida, situación que no existe en nuestros países, ni siquiera en Europa. Es decir, una de las cuestiones fundamentales del modelo de Toyota, “empleo de por vida”, no existe en otras partes del mundo. El otro aspecto es que Toyota tiene una relación muy especial con sus proveedores, lo que es común en Japón pero no fuera de ese

país. Todo el encadenamiento productivo, liderado por la empresa principal, tiene también intereses financieros en los proveedores. Entonces se transfiere mucho más tecnología de una empresa a otra y ellas se ayudan más entre sí que en otras partes del mundo donde no existe dicha relación financiera. El tercer aspecto es la relación de trabajo: los sindicatos de Toyota son sindicatos de empresa no solo en el sentido de la base sindical que organizan, sino que su objetivo es hacer que la empresa sea exitosa. El sindicato no representa los intereses de los trabajadores, sino los de la empresa; no está liderado por los obreros sino por los gerentes, que se interesan por que la empresa esté bien. Esto es distinto a lo que vemos en nuestros países donde el sindicato es la entidad que protege al trabajo y a los trabajadores.

Por todo esto a mi no me parece adecuado el termino toyotismo; no creo que el toyotismo haya venido a sustituir al fordismo como un nuevo modo general de producción. Lo que creo es que las nuevas técnicas de organización de la producción y del trabajo japonesas, que se basan en el “just in time” y en el “kanban” (que se refiere a cómo se pasa la información de un puesto a otro), más adecuadas al nuevo momento de la economía, vinieron a substituir en parte a la organización fordista y taylorista de la producción y del trabajo. Creo que esas técnicas se difundieron en todo el mundo porque responden a un contexto que, de hecho, es distinto en todas partes. Pero esto no significa que el taylorismo y el fordismo, en tanto formas de organización del trabajo hayan desaparecido, punto al que nos referiremos más adelante.

Otra transformación de gran importancia consiste en que a partir de la crisis del capitalismo de mediados de los años 70, el capital financiero empieza a ganar una fuerza que no había tenido en los dos momentos anteriores de la acumulación capitalista.

Tenemos entonces varios fenómenos que ocurren al mismo tiempo: el aumento de la competencia; la transformación tecnológica, el hecho de que estaba disponible otra tecnología que permitía a las empresas tener mayor flexibilidad, acorde a ese momento del mercado; y, por otra parte, la hegemonización del capital financiero. Estos tres fenómenos van a hacer que aquella empresa enorme, pesada y rígida que fue la empresa fordista ya no pueda funcionar en un contexto como este. La empresa en este nuevo contexto debe tener flexibilidad para producir de acuerdo con lo que quiere la demanda, entonces, mientras más se achica, mayores posibilidades tiene de ser rápida y ágil.



En segundo lugar, existen tecnologías que le permiten ser más rápida, más ágil y más flexible. En tercer lugar, no tiene más sentido mantener un departamento como por ejemplo el de mantenimiento o el de herramientas, si este no trabaja todo el tiempo. Ese departamento era importante en las empresas fordistas porque allí se encontraban los trabajadores más calificados. Aquí el despliegue de capital financiero por sobre el productivo es mayor y más importante que en otras épocas del capitalismo, como la anterior a la Primera Guerra Mundial. Hay algo significativo que ocurre con este cambio ya que se va a producir un retorno de la ideología del liberalismo que fue la que organizó la sociedad capitalista en sus inicios, luego de la revolución industrial. Pero este neoliberalismo aparece cuando existe un mundo productivo absolutamente dividido entre empresas extremadamente grandes y capitales internacionales y no más pequeñas y medianas empresas compitiendo por el mercado. Por consiguiente ahora no existe tanta competencia entre las empresas porque el monopolio les garantiza un poder que ellas no llegaron a vislumbrar en el primer momento de la acumulación capitalista.

En términos de organización empresarial lo que sucede es el fin de aquella empresa fordista que internalizaba todo lo que era posible, como por ejemplo Volkswagen, que en Brasil tenía bajo el modelo fordista de producción 40.000 trabajadores, casi el tamaño de una ciudad, hoy tiene 8.000 trabajadores y produce mucho más que en los años 80. Esa gran empresa fue sustituida por una organización más pequeña y más flexible que tiene también otra relación con sus proveedores. La empresa fordista tenía relación con muchos proveedores a los que elegía por el precio de sus productos. Actualmente, la empresa comienza a achicarse para ser ágil y flexible, para cambiar la producción de acuerdo con la demanda, evitando tener capital inmovilizado. Es por esto que la empresa comienza a externalizar o tercerizar una parte de la producción que antes se realizaba internamente. Pero pasa a la vez, a tener una relación mucho más fuerte y sólida con sus proveedores porque necesita productos de calidad que son los de posible venta en el mercado.

Sin embargo, lo que también sucede es que las empresas proveedoras (de amortiguadores, frenos, motor, etc.) en el caso de la producción automotriz funcionan con una lógica similar, o sea, no desean tener mucho capital inmovilizado y también tercerizan todo lo que pueden. Es por ello que se monta un encadenamiento productivo con la misma lógica. La empresa tendrá a su cargo las partes más

complejas y tecnológicas del producto, las que dan más ganancia, y tercerizará las partes más simples. Eso significa que existe una división del trabajo, no ya dentro de la empresa, sino dentro del encadenamiento productivo. Y esto quiere decir que los productos más sofisticados en términos tecnológicos (ej.: el diseño y el montaje final del automóvil) son producidos internamente por la “empresa madre”; mientras que el resto pasa a ser producido por empresas externas. La división del trabajo se da entre las empresas que forman parte del encadenamiento productivo, en que algunas producen productos muy sofisticados y otras, productos muy simples. Lo que ocurre es que en estas empresas que producen partes simples, con poco valor agregado (ej.: los cables eléctricos) hay trabajadores cuyos puestos demandan muy poca calificación y en consecuencia realizan tareas rutinarias y repetitivas. Es aquí que las técnicas tayloristas y fordistas “vuelven” de alguna manera. Podemos entonces afirmar como lo hizo Coriat que el taylorismo “vuelve por la puerta de atrás” porque aquí se producen bienes sin contenido tecnológico y por consiguiente el trabajo es absolutamente descalificado. Puede verse entonces que en una parte del encadenamiento productivo, el trabajo pasa a ser mucho más calificado que en la época fordista aunque no puede decirse lo mismo de la totalidad del encadenamiento productivo, donde los que producen partes simples presentan puestos de trabajo muy poco calificados.

Antes lo característico era el trabajador poco calificado del fordismo, ahora se trata de un trabajador industrial mucho más diversificado (no es lo mismo el obrero de la “empresa madre” que el trabajador de la autopartista más simple). Existen diferencias en cuanto a salario, posibilidad de carrera y en muchos casos, aparecen diferentes formas de segregación como por ejemplo de género (en los últimos eslabones del encadenamiento productivo suele haber muchas mujeres), de nacionalidad y de etnia (inmigrantes que se encuentran en grandes cantidades en las empresas que emplean trabajadores descalificados en Europa, Japón o Brasil).

Lo que se observa es que con el proceso de tercerización hay también un proceso de precarización del trabajo, fenómeno muy bien observado en los países centrales. Hay que destacar que el modelo de bienestar social tampoco fue universal; de hecho solamente integró a los hombres europeos; los inmigrantes y las mujeres quedaron afuera. Lo que sucede es que, con el cambio organizacional de la empresa y del trabajo y con las nuevas formas de organización del trabajo, la clase

trabajadora se diversifica mucho más y esto plantea numerosos problemas para los sindicatos porque ya no se trata de la misma clase obrera que antes. En términos salariales y de garantía de empleo, los trabajadores europeos ganaban bien y tenían buena estabilidad aún cuando realizaban tareas del tipo fordista-taylorista. Lo que sucedió es que con el achicamiento de la empresa y el proceso de tercerización los trabajadores pasaron a vivir situaciones muy diferenciadas según el lugar que la empresa ocupase en el encadenamiento. En la “empresa madre” las condiciones suelen ser mejores, pero según se camina en dirección a los últimos eslabones se produce un proceso de precarización del trabajo porque los trabajadores, a medida que pasan a los eslabones más distantes de la “empresa madre”, van perdiendo salario, calidad en las condiciones de trabajo, etc. Por otra parte, todos los trabajadores antes pertenecían a un solo sindicato. La característica principal era que se trataba de sindicatos fuertes, en cambio ahora, existen muchos sindicatos distintos y las consecuencias para el trabajo pueden ser muy grandes.

Hay que tener presente sin embargo que cuando se piensa en términos de mercado de trabajo, de una manera más amplia, hay una gran diferencia entre la situación de Europa y la de nuestros países. Los trabajadores europeos en una situación en que los derechos eran muy importantes y se cumplían, pasan a una situación de pérdida de los mismos. En cambio, nosotros tenemos una situación coyuntural distinta. Nuestros países están creciendo, no estamos viviendo la misma crisis que Europa, la oferta de empleo es buena, los salarios están ganando valor y el sueldo mínimo está creciendo en los países de América Latina. Hay políticas públicas volcadas a esto. Por supuesto que estoy hablando en términos generales, hay muchas diferencias entre los países de nuestra región, pero hay un proceso de conquistas sociales y de mejoramiento en términos de la estructura del mercado de trabajo en su conjunto. Sin embargo, al mismo tiempo, el proceso de precarización laboral continúa ocurriendo.

Ante el panorama que acabo de presentar, ¿qué podemos pensar para enfrentar esta situación? Mucha gente dice que hay que prohibir la tercerización, pero esto no es posible de concretar. No es posible prohibirla. No se puede decir a las empresas que no pueden tercerizar, pero sí podemos regular la tercerización. Eso sí se puede hacer, por ejemplo impidiendo tercerizar todo y estipulando lo que sí se puede tercerizar.

Actualmente muchas empresas tercerizan las partes más riesgosas del proceso productivo, en ese caso lo que podría hacerse es obligarlas a no tercerizarlas, de modo que se vean obligadas a pensar la manera de invertir para transformarlas en menos riesgosas. También se puede obligar a hacerse responsables a las empresas que tercerizan por las condiciones laborales de los trabajadores tercerizados. No puede existir trabajo infantil y trabajo esclavo en un encadenamiento productivo. Volkswagen debe hacerse cargo de lo que sucede con los trabajadores en su encadenamiento productivo; debe hacerse cargo de la situación en la que se encuentran. Estos días salió en el periódico que Samsung por ejemplo utiliza trabajo infantil, no es una cuestión de ciertas empresas sino que parecería que es una tendencia más o menos frecuente en los encadenamientos productivos en su conjunto. Hay que encontrar formas de fiscalizar este tipo de trabajo y por consiguiente hay que regular. Para concluir quiero decir que así como el liberalismo y el despegue del sector financiero en los inicios del Siglo XX nos llevó a dos guerras mundiales y no resolvió ninguno de los problemas del capitalismo, el neoliberalismo no está resolviendo ningún problema del capitalismo y nos está llevando a una situación muy dramática, en especial cuando se mira la situación europea.

Nuestros países están en una situación un poco distinta porque esta coyuntura internacional nos es favorable en términos de mercado y en algunos países tenemos gobiernos con una posición más crítica del neoliberalismo, aunque su capacidad para obstaculizar sus políticas no ha mostrado hasta este momento mucha capacidad para cambiar de hecho la realidad. Es por esto que estamos frente a una cuestión política muy seria y nuestro papel es empujar a nuestros gobiernos para que adopten una actitud más fuerte que permita revertir los aspectos negativos que acabo de mencionar.

## **Reseñas Bibliográficas**

### **Libros**

#### ***Vers une théorie de l'économie sociale et solidaire***

David Hiez, Eric Lavillunière (Dir.)

Collection : Droit & économie sociale et solidaire

Paris, Editions Larcier, 2012

El auge de la investigación en economía social y solidaria, particularmente desde inicios de la década de 2000, se ha expresado en una diversidad de estudios realizados en numerosos campos y áreas de actividad, aunque carece aún de un fundamento teórico sólido. Las controversias internas relativas en particular a las fronteras que delimitan el perímetro identitario o las intersecciones y diferencias entre las organizaciones que integran la economía social y solidaria han alimentado los debates y la incertidumbre. Para tratar de esclarecer esa incertidumbre, el libro aporta la contribución de un conjunto amplio de investigadores que representan las principales tendencias internacionales y las diferentes procedencias disciplinarias. La obra describe los fundamentos de la economía social y solidaria y toma partido por la economía social y solidaria como un compromiso político, que en el marco de la crisis del capitalismo puede inspirar soluciones futuras.

Las contribuciones de diversos autores reflejan los debates que tuvieron lugar en un seminario realizado en la Universidad de Marne la-Valley y en un coloquio realizado en la Universidad de Luxemburgo. La obra se presenta como un estudio teórico sistemático, dirigido a los investigadores e interesados en la temática de la economía social. Se trata de un punto de partida para la base de un corpus teórico en construcción en una dinámica de ida y vuelta con las prácticas que la fundan.

#### ***La République Coopérative***

Jean-François Draperi

Coll. Droit & économie sociale et solidaire

Paris, Editions Larcier, 2012

Esta obra de Jean-François Draperi ofrece una suma referencia indispensable debido a que dentro de la economía social, la economía

cooperativa fue probablemente el concepto más claramente definido. En la medida que se vuelve a plantear y debatir la idea de una economía social y solidaria, para algunos definida por la utilidad social, la obra hace hincapié en una economía social, en todos los sectores económicos, que principalmente ofrece otra forma de concebir y gestionar la empresa.

Esta manera de emprender se caracteriza en particular por el grupo que la funda, la democracia que la conduce, la autonomía que representa, tanto respecto del capital como del Estado

Jean-François Draperi deja un gran espacio a la historia para iluminar las realidades actuales y los potenciales de desarrollo que las cooperativas representan, centrándose en la realidad del sistema de cooperación global, mientras que el año internacional de las cooperativas ya finalizado a permitido el mejor conocimiento y comprensión de la alternativa que representa la República Cooperativa. Se trata de una obra de referencia producto de numerosos años de investigación y reflexión por parte del director de RECMA, y una continuación del trabajo de Henri Desroche en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

### ***Karl Polanyi. Textos escogidos***

Jean- Louis Laville, Marguerite Mendell, Kari Polanyi Levitt y José Luis Coraggio.

Buenos Aires, Editorial UNGS - CLACSO, Colección Lecturas de Economía Social N° 03, 2012

En los escritos seleccionados en este volumen, por primera vez disponibles en castellano, Polanyi aborda la cuestión relativa a la tensión entre modernidad democrática y economía. Tensión que actualiza el neoliberalismo con su afirmación fatalista de que la sociedad de mercado no solo es deseable, sino inevitable. El pensamiento de Polanyi alienta la idea de que la sociedad se defenderá construyendo otra economía, con mercado y no de mercado, reforzando las relaciones de reciprocidad y de redistribución y desmercantilizando el trabajo y la naturaleza. Para tal propósito, se requiere recuperar la relación entre ética, economía y política. A ello contribuyen sus escritos con una actualidad asombrosa. Su obra está abierta a desarrollos diversos, en diálogo con teorías y cosmovisiones actuales y es extraordinariamente fértil para pensar críticamente en momentos de gran incertidumbre.

## Revistas

### **Revista Otra Economía**

Vol. 6 - N° 10 y 11-1° y 2° semestre/ 2012

Editor: Unisinos

El volumen 6 de Otra Economía, presenta un dossier sobre los aportes de la obra de Karl Polanyi a los estudios de la economía social y solidaria en América Latina. El dossier incluye un trabajo de Paulo Roberto Araujo Cruz Filho que analiza la lógica híbrida de funcionamiento de los emprendimientos solidarios que combinan objetivos sociales con actividades económicas de mercado, proponiendo un marco teórico y una tipología basada en los principios de comportamiento económico de Polanyi. Por su parte, el artículo de Pablo Guerra señala la necesidad de marcar las diferencia entre la “economía solidaria” -como sector económico diferente al capitalista y estatal- y la “solidaridad en la economía” -como conjunto de prácticas económicas-, analizando cómo los principios económicos que Polanyi ha identificado en la historia se encuentran vigentes en las sociedades contemporáneas.

Entre otras contribuciones sobre la economía social y solidaria, el artículo de Jorge Martínez Aparicio examina la identidad cooperativa y su relación con la comunidad de inserción del emprendimiento, discutiendo los procesos de expansión relacionados con la comunidad y el mercado. Felipe Vella Pateo, analiza el impacto de las relaciones que se establecen con el mercado para la estructuración interna de los emprendimientos solidarios y el impacto de estos sobre la forma de configuración de los mercados, abordando de esta manera el tema del comercio justo. Finalmente, Laura Rincón Gamba considera la construcción de los sujetos de la economía social y solidaria en procesos de territorialización. Se presentan además análisis de experiencias, como la de cooperativas agrícolas en Corea del Sur y la red de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares en Brasil.

En el número 11 del volumen, el dossier vinculado con los aportes de Polanyi reúne tres artículos. El primero, de Bru Laín Escandell, analiza las contribuciones del mencionado autor al pensamiento republicano. En el segundo, Claudio Barcelos Ogando, a partir del concepto de enraizamiento revisa la nueva sociología económica y su aplicación en el campo de la economía solidaria y en el tercero, Miyan Bradley Cordero Ramírez y Julián Andres Ortiz Ibañez revisan la noción de mercado buscando una salida al argumento de ciertas

escuelas de la ciencia económica que sostienen al mercado como máximo regidor del mundo; para ello distinguen entre mercado natural y mercado artificial a fin de superar el concepto de mercado abstracto que impide apreciar las reales dimensiones de éste y fortalece sus propios postulados ideológicos.

Forman parte de este número un análisis sobre los nuevos caminos que proponen desde Latinoamérica pequeños productores en el marco del comercio justo, un estudio sobre la identidad política y los sentidos asociados al trabajo autogestivo en una organización territorial de base y un abordaje de la economía comunitaria de reciprocidad a la luz de experiencias bolivianas.

### ***Revista de economía pública, social y cooperativa***

CIRIEC-España

Números 74, 75 y 76 / 2012

El número 74 de la revista Ciriec recoge un conjunto de trabajos que abordan en su mayoría aspectos económicos y financieros de las organizaciones de la economía social, en especial, cooperativas. Se presentan estudios de caso sobre temas de presión fiscal y situación económico-financiera en cooperativas españolas, análisis del impacto de un sistema de financiación en cooperativas de crédito, cuentas satélites y comparación de la estructura económica y financiera entre cooperativas y empresas capitalistas. Otros artículos se centran en aspectos relativos a la sostenibilidad de equipos de voluntarios, el papel de la mujer en las cooperativas agrícolas, la responsabilidad social y transparencia de las ONG, la normalización contable en los partidos políticos españoles, las aplicaciones de la Web 2.0 para la economía social y un análisis relativo a un programa previsional.

El número 75 de la revista CIRIEC, coordinado por los profesores Carmen Marcuello y José Luis Monzón, se ha enfocado en torno a las Empresas Sociales, para dar cuenta del estado de la investigación sobre las mismas y los retos que enfrentan. En primer lugar, se presenta un marco general y una caracterización de las empresas sociales como parte integrante del amplio conjunto de la economía social, destacándose el trabajo de Jacques Defourny y Marthe Nyssens, referido a la definición de las empresas sociales desde una visión comparada y el artículo de Carlo Borzaga y Sara Depedri que reflexiona sobre el proceso de institucionalización y los nuevos retos de las empresas sociales italianas.



En segundo lugar, se ha seleccionado un conjunto de artículos que permiten incorporar asuntos como la medición del impacto social, los modelos de financiación, la dirección estratégica y el análisis empírico de casos, así como los nuevos modelos y tendencias que se observan en materia de banca ética y la certificación en el comercio justo. En tercer lugar se reúnen trabajos sobre experiencias concretas de las empresas sociales, como centros especiales de empleo, se considera el tema de la responsabilidad social de las empresas de inserción, la banca ética y los modelos de certificación en comercio justo.

El último número de la revista del año 2012 se ha ocupado del impacto de la crisis económica en la economía social. Los artículos tratan temas como la evolución de las trayectorias laborales en las cooperativas y su comparación con las empresas de capital; la reestructuración del sector del cooperativismo de crédito; la capacidad de anticipación y de reacción de la economía social ante las situaciones adversas, el fenómeno de las empresas recuperadas en Argentina y en España, entre otras estrategias frente a la situación económica actual.

***Revue internationale de l'économie sociale, RECMA***

Números 324, 325 y 326 / 2012.

Editor: Association RECMA.

El primer número del año 2012 está integrado por un dossier dirigido por Jérôme Blanc sobre el tema de las monedas sociales y complementarias. Se publican además las versiones definitivas de un conjunto de trabajos presentados en el coloquio internacional "Treinta años de monedas sociales y complementarias, y después?" (2011). También se incluyen análisis de caso como las redes de intercambio de proximidad en Québec, el uso de la moneda social en un banco comunitario de desarrollo en Brasil y los aportes de la moneda social al desarrollo local sustentable en dos comunidades.

El segundo número de la revista está dedicado a la particularidad de los enfoques sobre economía social y solidaria. El artículo de Danièle Demoustier y Gabriel Colletis intenta comprender el lugar y el rol de la economía social y solidaria en la economía y para ello propone considerar la crisis como coyuntural y estructural, a la vez que combinar el enfoque tradicional de análisis de las empresas de la economía social con el institucionalista. Por su parte, Nadine Richez-Battesti y Marie-Claire Malo identifican tres tipos de mutaciones organizacionales de la economía social producidos por la adaptación a la intensificación de la competencia y el imperativo de eficacia. Este

número incluye una revisión de las relaciones entre las organizaciones de la economía social y solidaria y el gobierno en los últimos treinta años en Francia a fin de indagar las condiciones para la construcción de una política nacional específica. Finalmente, el trabajo de J-L. Klein examina el rol de las iniciativas locales de las organizaciones de la economía social y solidaria para combatir la pobreza en Quebec.

El número 326 reúne un conjunto de trabajos que discuten diversos aspectos y experiencias relativas al tamaño de las empresas y asociaciones del tercer sector. Mientras que Gérôme Guibert y Philippe Eynaud analizan la carrera en asociaciones del sector de la música en Francia, Louis-Antoine Saïssset y Foued Cheriet, Maryline Filippi, Olivier Frey y Stéphanie Peres buscan comprender los cambios que devienen tras el crecimiento de tamaño en el caso de las cooperativas agrícolas. Se analiza en otros trabajos el tema de las reestructuraciones en las asociaciones y se incluye un artículo sobre la historia y crecimiento de la cooperativa de tipógrafos de Lyon.

## **Normas de publicación**

El Comité de Redacción de la *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* examinará todos los artículos recibidos. Los trabajos deberán ser inéditos y no deben ser presentados para su publicación en ningún otro medio. Los originales serán sometidos al criterio de tres evaluadores externos anónimos. Los artículos podrán ser aceptados, sujetos a revisión o rechazados y el comité editorial comunicará las razones de la decisión. En caso de controversia entre los evaluadores, el comité editorial tomará la decisión final de aceptación o rechazo del artículo.

Los autores de los manuscritos aprobados para su publicación deberán ceder el copyright de la versión en castellano del artículo y autorizar a la revista a publicarlo en el sitio web del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo FCE-UBA e incluirlo en diversas bases de datos científicas, conforme a la legalidad vigente. Los artículos deberán ser remitidos en formato digital a la siguiente dirección de correo electrónico: [cesot@econ.uba.ar](mailto:cesot@econ.uba.ar)

### **Normas de edición**

Los artículos estarán redactados en español. Su primera página deberá incluir el título del artículo, el/los nombre/s del/los autor/es, e institución a las que pertenecen, un resumen de 100 a 150 palabras y cuatro palabras clave. El título, el resumen y las palabras clave deben indicarse también en inglés. El texto del artículo será redactado en letra arial 11 con interlineado simple, tendrá una extensión máxima de 30 páginas incluidas las notas y la bibliografía. Los cuadros tablas y gráficos se enviarán en forma separada en Word o Excel. Deberán estar numerados y titulados correctamente y con indicación de las unidades en que se expresan los valores, así como las fuentes correspondientes.

Las citas aparecerán en el texto incluyendo entre paréntesis el primer apellido del autor o autores y el año de publicación de la obra citada. Las notas deberán consignarse a pie de página y serán numeradas correlativamente. Las referencias bibliográficas deberán listarse al final del artículo, ordenándose alfabéticamente y ajustándose a las normas del Manual de Estilo de la American Psychological Association (APA, 2012) (<http://www.apastyle.org/>), teniendo en cuenta el formato que a continuación se presenta:

**Libro:**

Touraine, A., Durand, C., Pecaud, D., Willener, A. (1970). *Los trabajadores y la evolución técnica*. Barcelona: Editorial Nova Terra.

**Capítulo de libro:**

Ippolito, G. (2010). Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la Argentina. En B. Sorj (Comp.) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. (pp. 17-60). Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

**Artículo de revista:**

Marshall, A. (2009). Desigualdad interindustrial de salarios, 2003-2008: ¿reversión a los patrones históricos? En *Estudios del Trabajo* 37/38, 7-23.

**Publicación en soporte web:**

Bardomás, S. (2009). Trabajadores de aquí y de allá. La migración a dos mercados de trabajo agrícola de la Argentina. Recuperado de: <http://www.aset.org.ar/docs/Bardomas%2037%2038.pdf>

**Publication Rules**

The Editorial Board of the journal *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* will examine all the articles received. All papers should be unpublished and not be submitted for publication to any other source. Papers will be evaluated by three external anonymous referees and will be accepted, subject to review or rejected. The Editorial Board will notify the authors the reasons for the decision made. Should there be controversy among evaluators, the Editorial Board will make the final decision of accepting or rejecting the article. The authors of the approved manuscripts accepted for publication must transfer the copyright of the Spanish version of the article and give permission to the Centro de Estudios de Sociología del Trabajo FCE-UBA to be posted on the website and to be included in scientific databases according to law. Articles should be submitted in digital format to the following email address: [cesot@econ.uba.ar](mailto:cesot@econ.uba.ar)

**Editing Rules**

The articles will be written in Spanish. Their first page should include the title of the article, the name / s of the author / s, and institution to which they belong, a summary of 100-150 words and four keywords.

---

The title, abstract and keywords should also appear in English. The article will be written in Arial font size 11 with single spacing, will have a maximum of 30 pages including notes and bibliography. The tables and charts will be attached separately in Word or Excel. They should be numbered and titled properly and should indicate the units in which the values are expressed, as well as the corresponding sources. Citations will appear in the text including between brackets the first surname of the author or authors and year of publication. Footnotes will be numbered consecutively at the end of each page. References should be listed at the end of the article in alphabetical order and following the rules of the American Psychological Association Style Manual (APA, 2012) (<http://www.apastyle.org/>) considering the format presented below:

For books:

Touraine, A., Durand, C., Pecaud, D., Willener, A. (1970). *Los trabajadores y la evolución técnica*. Barcelona: Editorial Nova Terra.

For chapters of a book:

Ippolito, G. (2010). Sociedad civil, organizaciones de la sociedad civil y democratización en la Argentina. En B. Sorj (Comp.) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. (pp. 17-60). Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

For articles in Journals:

Marshall, A. (2009). Desigualdad interindustrial de salarios, 2003-2008: ¿reversión a los patrones históricos? En *Estudios del Trabajo* 37/38, 7-23.

For publications on a website:

Bardomás, S. (2009). Trabajadores de aquí y de allá. La migración a dos mercados de trabajo agrícola de la Argentina. Recuperado de: <http://www.aset.org.ar/docs/Bardomas%2037%2038.pdf>