

Título de la ponencia: Potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2009).

Nombre y apellido de la autora: Malena Victoria Hopp. Lic. En Trabajo Social. Magíster en Políticas Sociales. malenahopp@yahoo.com.ar

Pertenencia institucional: Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral CONICET.

Siglas utilizadas

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MTEySS: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

PIL-autoempleo: Programa de Inserción laboral, línea autoempleo

PMO: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

PJJHD: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

Potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2009) ¹

Malena Victoria Hopp

A partir de la implementación –desde el Ministerio de Desarrollo Social- del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en el año 2003, la Economía Social adquirió un rol más relevante en tanto estrategia de “inclusión social”. Ese mismo año, el Ministerio de Trabajo hizo explícita la búsqueda de “políticas activas que [...] favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada”² e impulsó la creación de diversos planes de autoempleo.

En este marco, la presente ponencia propone reflexionar acerca de las potencialidades y limitaciones de las políticas de desarrollo socio-productivo, implementadas entre los años 2003 y 2009 en Argentina. Para ello, analizamos los programas que se implementan a nivel nacional³: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”⁴ (PMO), el Programa Herramientas por

¹ Esta ponencia recupera algunos problemas analizados en el capítulo 3 de la Tesis de Maestría Hopp, M. (2010) Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad: condiciones de la integración social y económica. Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

² URL <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/masymejor.asp> Consultado 20/6/2009.

³ No ignoramos que existen otros planes de promoción de autoempleo implementados a nivel provincial y que también el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Sociales (INAES) cuenta con líneas de apoyo a cooperativas, sin embargo consideramos que los programas nacionales son los más significativos, tienen mayor alcance y permiten analizar las potencialidades y limitaciones de la promoción de la Economía Social como política pública.

⁴ El propósito de este Plan es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”. Para ello se plantearon tres objetivos generales: 1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) Promover la Economía Social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad (Res. 1.375/04 MDS). El Plan cuenta con tres componentes: 1) Apoyo económico y financiero de emprendimientos

Trabajo⁵, el Programa de Inserción Laboral-Autoempleo⁶ (PIL) y el Programa Trabajo Autogestionado⁷. En cuanto a la metodología utilizamos un enfoque plural que combinó el análisis documental de diversos informes de gestión y evaluación de los programas y normativas de apoyo y promoción al desarrollo socio-productivo, con datos construidos a partir de observaciones *in situ* realizadas en cooperativas de trabajo y emprendimientos apoyados por estas políticas.

Primero, presentaremos brevemente la perspectiva teórica acerca de la relación entre política social y Economía Social de la cual partimos para pensar las potencialidades y limitaciones de estas políticas. Luego, analizaremos el alcance y cobertura de los programas e indagaremos las formas de articulación socioeconómica de las unidades productivas apoyadas por dichos planes con el Estado, el mercado y otros actores de la Economía Social. Finalmente, a modo de conclusión, exploraremos las perspectivas de desarrollo de emprendimientos de la Economía Social y sus posibilidades de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

1. Política Social y Economía Social

La propuesta de la Economía Social parte de un diagnóstico pesimista acerca del empleo y plantea la hipótesis, según la cual el problema de la desocupación y los bajos salarios o ingresos de los trabajadores asalariados y por cuenta propia, no pueden ser resueltos simplemente a partir del crecimiento económico. Por ello, es necesario transformar las estructuras productivas y el sentido de la

productivos y de servicios. 2) Fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es promover y consolidar espacios de concertación local. 3) Asistencia técnica y capacitación

⁵ Herramientas por Trabajo se puso en marcha en el año 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo y depende de la Secretaría de Empleo, de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo. El Programa está dirigido a “Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar” y el propósito del mismo es “Promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo o individual”. Para ello se otorga financiamiento para la compra de herramientas y materiales de trabajo. Asimismo, se brinda asistencia técnica a los proyectos productivos, a fin de mejorar su capacidad productiva, la gestión y comercialización.

⁶ En el marco del Plan de Promoción del Empleo, el PIL-autoempleo comenzó a implementarse en el año 2005, destinado a Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo. Se propone facilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados, a través de la realización de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Apunta a que el trabajador que quiera desarrollar un oficio o concretar un proyecto de autoempleo pueda recibir “anticipadamente y en un solo pago el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo”.

⁷ El Programa Trabajo Autogestionado comenzó a implementarse a fin del año 2003. Su propósito es “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores” (Res. 194/04 MTESS). A fin de promover la sustentabilidad y el desarrollo de estas experiencias, el programa cuenta con acciones de apoyo técnico, económico y financiero e incluye dos líneas de trabajo: A) el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión y B) Programa de Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo.

economía, debido a que “la consecución de la ganancia como fin tiende a acabar con los mecanismos de integración social y con la sociedad misma” (Coraggio, 2004: 266).

Dado el nuevo paradigma tecnológico y de reorganización del trabajo que se está imponiendo a nivel global, aunque se produzca un alto crecimiento económico en el país, no será posible reintegrar a los trabajadores a la sociedad de mercado (Coraggio, 2002, Lo Vuolo, 2002, Monza, 2002). No es posible “volver” a la sociedad salarial de pleno empleo (Castel, 1997, Rosanvallon, 1995) y para algunos, esto no es ni siquiera deseable (Gorz, 1997). Los cambios que ha sufrido en las últimas décadas el mundo laboral, han producido un pasaje del trabajo como universo inclusivo, donde éste resultaba el principal factor de integración a la vida social, a “un territorio de acceso restringido, que condena a amplios sectores a vivir en los márgenes, tanto materiales como simbólicos, de la vida en común” (Livszyc, 2003: 20).

Por ello, la propuesta de la Economía Social afirma la necesidad de desarrollar nuevas estructuras productivas, diferentes a la lógica del capital que sean capaces de auto-sustentarse y crear nuevas relaciones sociales. Estas estructuras deben tener como fin la reproducción ampliada de la vida de todos y la revalorización de las capacidades humanas degradadas por el mercado. Para lograr este objetivo es necesario construir también nuevas políticas sociales. En este sentido, se problematiza la división entre lo social y lo económico y se avanza hacia la propuesta de desarrollar políticas socio-productivas y socioeconómicas, capaces de atender integralmente los problemas y de abordarlos a partir de sus causas estructurales, complejas y múltiples.

Las políticas socio-productivas son intervenciones sociales del Estado que pueden definirse tanto como políticas sociales, porque su objeto es la reproducción de la vida de grupos sociales, como también como políticas económicas, dado que intervienen en la distribución primaria del ingreso y la intervención en las condiciones de reproducción de la vida se realiza a través de prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que estimulan la producción para el mercado (Abramovich, 2008: 19). En este sentido, estas nuevas políticas tensionan la tradicional distinción entre la esfera de la política social y la política económica, no sólo por sus prestaciones, “sino también (por) el potencial de influencia en el marco de un conjunto de políticas del estado que tienden a garantizar condiciones para una nueva forma de acumulación” (Abramovich, 2008: 19).

La idea de pensar en políticas socioeconómicas, alude a la necesidad de construcción de lo que, retomando el concepto de sistema público de reproducción de la fuerza de trabajo de Topalov (1979), Hintze define como un “sistema público de reproducción del trabajo asociativo autogestionado”, definido como “aquel que refiere a la reproducción de la vida dentro y fuera de las organizaciones socioeconómicas a la vez que a la reproducción de dichas organizaciones” (Hintze, 2009: 2). Tal

sistema viabilizará el desarrollo de experiencias de trabajo asociativo autogestionado, a través de aportes provenientes de la economía pública, del trabajo y otros recursos de la unidad doméstica y la comunidad (Coraggio, 2005).

La apuesta por políticas integrales incluye acciones públicas en distintos niveles, tales como la regulación y orientación de los mercados, la producción de bienes públicos de calidad, la redistribución de la riqueza y de los recursos para la producción, políticas que limiten el apoyo a empresas privadas, asesoramiento técnico y acceso a la información y a la tecnología, subsidios, microcréditos, nuevas formas jurídicas para el trabajo asociado y la propiedad colectiva, reformas tributarias, políticas educativas, etc.

Se trata de impulsar políticas *universales, diferenciadas e integrales* orientadas a superar tanto las políticas focalizadas en grupos vulnerables, como las políticas universales centralizadas en la acción exclusivamente estatal y de carácter indiferenciado. La idea de integralidad alude a la posibilidad de brindar herramientas múltiples que respondan a los problemas singulares de cada experiencia y de cada tipo de actividad económica (Abramovich y Vázquez, 2005).

Desde la perspectiva de la Economía Social, también cobra importancia la cuestión del *desarrollo desde lo local*, basado en componentes *económicos* (trabajo productivo, ingresos, satisfacción de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de bienes públicos, etc.), *sociales* (integración en condiciones de creciente igualdad, convivencia, justicia social, etc.), *culturales* (pertenencia, identidad, solidaridad, etc.) y *políticos* (participación, legitimidad, transparencia, etc.), promovido desde una política nacional dirigida a generalizar estos procesos (Coraggio, 2004). Lo local no refiere a algo minúsculo, localista, sino a la condición común de una población que comparte una historia, relaciones cotidianas cara a cara y que tiene problemas que se encuentran interconectados. No se piensa en la localidad aislada, sino a partir de sus vínculos con el entorno microregional, regional o nacional. El desarrollo refiere a la posibilidad de construir nuevos poderes y capacidades de la sociedad y del Estado, “es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos o comunidades y sociedades y sus posibilidades de efectivización (el tan mentado “empoderamiento”), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de los resultados” (Coraggio, 2003: 3).

2. Las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo: potencialidades y límites

Partiendo de esta conceptualización de la Economía Social y de su relación con la política social, analizaremos las potencialidades y límites de las políticas de desarrollo socio-productivo.

Para ello, es importante conocer primero la magnitud de recursos presupuestarios destinados a las mismas. Dentro del total del gasto público social⁸ del país, los recursos destinados a este tipo de programas, no son significativos. El gasto público social está compuesto por el gasto en sectores (en los que se incluye: educación; ciencia y tecnología; salud, agua potable y alcantarillado; vivienda y urbanismo; promoción y asistencia social, trabajo y otros servicios urbanos) y el gasto en seguros sociales que abarca el sistema de previsión social. Su evolución entre los años 1985 y 2006 muestra que éste ha tenido un comportamiento pro-cíclico y los componentes a los que se destinó una mayor proporción fueron previsión social (seguros sociales), educación y salud (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2002).

El presupuesto destinado al autoempleo, tampoco es significativo en relación con el de otras políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados⁹. A pesar de que la cantidad de destinatarios de este programa disminuye anualmente, continúa siendo central¹⁰. Según los informes de la contaduría general de la Nación, “Dada su relevancia económica, el subprograma Plan Jefes de Hogar no sólo constituye la principal acción del Ministerio, sino que tiene una significativa participación dentro del conjunto de programas sociales nacionales” (MECON, 2007). Los recursos destinados al desarrollo socio-productivo en el Ministerio de Desarrollo Social también son muy pequeños en comparación con los destinados a otros programas asistenciales. El Plan “Manos a la Obra” representó el 3,4% del presupuesto de este organismo en el año 2006 y apenas el 2,4% en el 2007, mientras que en ese mismo año en el Plan Familias se utilizó un 24,2% y en el Plan de Seguridad Alimentaria un 15,3% del presupuesto total (MDS, 2007).

Esta situación, sumada a la aún débil institucionalización de políticas socioeconómicas, es una de las principales limitaciones que presentan estos programas, dado que la promoción de desarrollo socio-

⁸ Siguiendo los datos elaborados por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, el gasto público total - con oscilaciones- se ha mantenido en niveles entre el 30% y el 35% del producto bruto interno (PBI) desde 1985 hasta el 2006.

⁹ Este plan fue creado en enero de 2002 y puesto en marcha en mayo de ese mismo año para hacer frente a la crisis social, política y económica de 2001-2002, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi dos millones de destinatarios y un presupuesto de 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). El Plan Jefes estuvo destinado a jefas y jefes de hogar en situación de desempleo que tuvieran niños menores de edad o discapacitados a cargo. El Plan otorgaba un subsidio de 150 pesos mensuales y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales. Dada su amplia cobertura y la magnitud de recursos destinados al mismo, el Plan Jefas y Jefes fue el principal programa de “empleo” implementado en la Argentina desde el año 2002.

¹⁰ En octubre de 2009, 397.892 personas recibieron el Plan Jefes. Esto indica que la cantidad de destinatarios disminuyó considerablemente, sin embargo una parte importante de éstos pasaron a otros programas sociales asistenciales o de empleo. En el año 2006, el traspaso al Programa Familias fue de aproximadamente 149.000 personas y 21.124 optaron por el Seguro de Capacitación y Empleo que otorga una ayuda económica mensual de 225 pesos y capacitación para la reinserción laboral (MECON, 2006).

productivo requiere de mayor inversión social, así como también de políticas integrales que superen la asistencia financiera o de capacitación a emprendimientos (Abramovich y Vázquez, 2005).

A pesar de esto, es importante analizar estas políticas, su alcance y los efectos que han tenido por varias razones. La primera tiene que ver con la importancia simbólica de la existencia de programas de desarrollo socioeconómico y sus potencialidades de construcción de nuevas formas de organización del trabajo¹¹. La segunda razón es la necesidad de estudiar estas políticas en profundidad y desde una mirada crítica que pueda aportar a la construcción de otra economía que genere formas de desarrollo más igualitarias e inclusivas. Esto implica también la disputa política por la producción y distribución de la riqueza.

Por último, desde la perspectiva de los sujetos que conforman las unidades productivas que construyen cotidianamente formas de trabajo autogestionadas para alcanzar o contribuir a resolver sus necesidades materiales y simbólicas, las políticas de desarrollo socio-productivo son consideradas un recurso fundamental para fortalecer su actividad económica y su autonomía en tanto trabajadores. En este sentido es elocuente el testimonio de integrantes de una cooperativa de trabajo que recibió subsidios del Plan “Manos a la Obra” y del Programa de Trabajo Autogestionado para la compra de maquinaria. Ante la pregunta acerca de la diferencia entre los planes asistenciales y los de desarrollo socio-productivo se generó el siguiente diálogo: “D. explica que las máquinas (que consiguieron a través del Plan “Manos a la Obra” y el Programa de Trabajo Autogestionado) son una ayuda. S. dice que para ella estos planes significan una mejora, porque te ayudan a comprar la máquina para trabajar. P. asiente y plantea que para él también es mejor, porque con ‘otros planes te dan mercadería’ o te alcanza para comprar comida, ‘pero vos necesitás ropa, tenés otras necesidades, muchas necesidades’ [...] S. le contesta: ‘Los planes (refiere al Plan Jefes y otros con contraprestación laboral que se otorgaron durante la crisis de 2001-2002) fueron un paliativo para la situación de ese momento, ahora las máquinas te sirven para generar tus propios recursos’” (Registro de campo 10/10/2009). Los testimonios de los integrantes de esta cooperativa que durante la crisis de 2001-2002 recibieron planes con contraprestación laboral y actualmente son socios de una cooperativa de trabajo, dan cuenta de una transformación del sentido que adquiere la asistencia en la vida de estos sujetos. A diferencia de la representación dominante acerca de los planes con contraprestación laboral y la discusión en torno al sentido de dicha contraprestación y a si ésta era o no equivalente al trabajo¹², los destinatarios de programas de desarrollo socio-productivo que han logrado poner en marcha el emprendimiento, no ponen en duda que lo que hacen es trabajar, aunque hayan recibido un subsidio. El sujeto de la asistencia ya no es el individuo sino el grupo

¹¹ Este tema fue desarrollado en Hopp, 2010.

¹² Al respecto ver: Hopp, 2009.

asociado o la unidad productiva y esta situación permite construir una identidad más valorada, evitando así el estigma de la asistencia.

En la misma línea, un estudio de evaluación de los programas de autoempleo del Ministerio de Trabajo plantea que “la opinión de los microemprendedores es coincidente con la de los funcionarios y técnicos: 9 de cada 10 beneficiarios entrevistados manifiestan una opinión positiva del Programa en el que se enmarcó su experiencia de autoempleo. Se considera el apoyo recibido como una *'oportunidad'*, una *'salida'*, para *'crecer y progresar'*, para *'aprender'*, para *'tener algo propio'* y para *'salir de la crisis'*” (Cogliati, 2008: 126). Queda pendiente indagar acerca de la perspectiva y análisis que hacen los que no han logrado mantener las cooperativas o emprendimientos.

2.1 Alcance y cobertura de las políticas

En este punto buscamos mostrar el alcance de los programas de desarrollo socio-productivo, los montos otorgados y la cantidad de beneficiarios cubiertos.

Entre los años 2003 y 2008 el Programa de Trabajo Autogestionado brindó asistencia técnica a cerca de 100 empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores para el fortalecimiento de sus unidades productivas y otorgó subsidios a 139 empresas, de las cuales 99 recibieron dinero para la compra de insumos, equipamiento o infraestructura y 95 ayuda individual para los trabajadores. Del total asistido, 55 recibieron aportes para ambos destinos y ocho no pudieron continuar el proceso de recuperación y puesta en marcha de la actividad productiva (MTESS, 2009).

En abril del 2005, desde el Programa se organizó la Primera Exposición Nacional de Empresas y Fábricas Recuperadas. También se elaboró un registro de unidades productivas, en el que se inscribieron 152 cooperativas integradas por alrededor de 7500 trabajadores¹³.

Por otra parte, en el año 2006 el Ministerio de Trabajo creó el Programa de Inserción Laboral “en reemplazo del Componente de Reinserción Laboral que sólo era aplicable para el Plan Jefes de Hogar con la finalidad de fomentar la inserción de los beneficiarios de los actuales programas de empleo y formación profesional en distintas modalidades de contratación tanto en el sector público como en el sector privado” (MECON, 2006). Una de las líneas del Programa promueve el autoempleo (PIL-Autoempleo) y alcanzó a 2.600 personas en 2006, 2422 en 2007 y 1025 en el 2008, es decir un total de 6047 destinatarios desde el inicio de su ejecución hasta el 2008.

¹³ Del total de Empresas Recuperadas relevadas, el 85% están localizadas en Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, que son las regiones de mayor tradición industrial del país (MTESS, 2009).

Este plan tiene un mayor alcance que el del Programa Trabajo Autogestionado en términos de la cantidad de unidades productivas asistidas, sin embargo si consideramos que la mayoría de los emprendimientos promovidos por el PIL-Autoempleo son individuales, su alcance se ve reducido.

Por su parte, el presupuesto destinado al Plan “Manos a la Obra” ha ido aumentando anualmente, pasando de \$8.151.258 de pesos en el 2003, el año de su lanzamiento, hasta alcanzar los 172.316.498 en el 2009 (MDS, 2009). Asimismo, sus líneas de intervención fueron diversificándose y se amplió el alcance a distintos grupos sociales, entre ellos los jóvenes con problemas de empleo.

Entre los años 2003 y 2006 se asistieron 62.569 unidades productivas, con un total de 534.115 integrantes (MDS, 2007). Las tres primeras líneas de acción implementadas fueron el financiamiento de Redes¹⁴ que incorporan: Emprendimientos Sociales, Proyectos Productivos Solidarios o Proyectos Productivos Alimentarios.

Este Plan cuenta con dos formas de asistencia financiera: subsidios y microcréditos. Los subsidios se otorgan a través de ONGs o Municipios y son destinados a la compra de maquinaria, insumos o herramientas. Los microcréditos, en cambio son otorgados, por un lado por los Bancos de la Buena Fe y a través de los fondos de microcrédito, constituidos a partir de la sanción de la Ley 26.117. Los primeros tienen un monto máximo de \$500 por integrante o grupo familiar y el plazo máximo de devolución es de seis meses, con un interés de hasta 30% anual. Si bien el microcrédito puede resultar una herramienta útil para la Economía Social, estos montos no son suficientes para constituir emprendimientos productivos genuinos, que puedan sostenerse en el largo plazo. Más bien parece que refuerzan la idea de asistencia a la pobreza, a través de emprendimientos de subsistencia. Además de la alta tasa de interés que los microcréditos estipulan.

Paulatinamente, comenzó a incrementarse el valor de los microcréditos, hasta alcanzar los 12 salarios mínimos, monto que fija la ley 26.117. Consideramos que es importante seguir avanzando en la construcción de herramientas para el financiamiento y sostenimiento de este tipo de experiencias, ya que uno de los problemas recurrentes que observamos durante el trabajo de campo fue lo que G., socio de una cooperativa de producción de calzado, definió como ‘la falta de capital’ para comprar las materias primas necesarias para la producción. “R., el referente de esta cooperativa, explica que para ellos es difícil atender los pedidos, porque ‘esta vez tenemos cuero, pero nos faltaban suelas’. Esta dificultad trae aparejados otros problemas, entre ellos limita sus posibilidades de comercialización. Un

¹⁴ Los Fondos Solidarios para el Desarrollo (REDES) se implementan a través de créditos y microcréditos constituidos en los municipios. Se evalúan los proyectos productivos individuales, familiares o asociativos y los recursos los aporta el Ministerio de Desarrollo Social con una contraparte municipal. Los fondos se administran a nivel local y el Municipio debe brindar asistencia técnica y capacitación a los emprendedores.

ejemplo de esto fue cuando intentaron vender sus productos por Internet, pero no pudieron, porque les llegaron muchos pedidos juntos y no tenían los materiales para hacerlos. F. (integrante de una empresa recuperada que produce lácteos) evalúa: “y si no cumplís con los pedidos perdés credibilidad”. Cuando explica la situación de su cooperativa, señala que considera que les va bien económicamente, pues venden 13.000 kilos de productos lácteos por mes, pero siguen teniendo problemas financieros para la compra de materia prima (Registro de campo 23/9/2009). La misma dificultad se observa en otras cooperativas del rubro gastronómico y de panadería. En este caso el problema se profundiza, debido al régimen de compras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que estipula el pago de los productos con una demora de tres meses y al que le venden gran parte de su producción (Registro de campo 19/12/2009).

Durante el año 2004, en el Plan “Manos a la Obra” predominó el otorgamiento de subsidios, acompañado del asesoramiento a las organizaciones o grupos que presentaran proyectos en relación con la gestión y administración de los emprendimientos productivos. “Se financiaron 4.934 proyectos con un total de 16.369 beneficiarios, siendo el monto máximo por proyecto de \$15.000, 17 cadenas productivas con un impacto sobre 761 beneficiarios, 18 proyectos de apoyo a la producción para el mejoramiento de las condiciones de producción, la calidad, la comercialización, reducción de costos, adaptación a nuevas tecnologías y asociativismo” (MECON, 2004). Este informe de gestión también señala que de los emprendimientos financiados, “merece especial mención el *Proyecto “Guardapolvos escolares”* mediante el cual, se propuso la conformación de una red de participación productiva bajo la modalidad de una marca colectiva, direccionando el poder de compra del Estado en beneficio de los emprendedores inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. De los 195 talleres visitados, fueron seleccionados 102, entre los cuales recibieron capacitación 73 de ellos” (MECON, 2004). Esta estrategia destacada por los informes de gestión oficiales resulta interesante, porque posiciona a las cooperativas en el lugar de proveedoras del Estado¹⁵ y garantiza la comercialización de la producción, uno de los principales problemas que tienen los emprendimientos de este tipo.

Sin embargo, desde la perspectiva de un integrante de una cooperativa textil, integrada por 10 socios, dedicada exclusivamente a la producción de guardapolvos para el Estado, esta situación se vive como

¹⁵ El tema de la compra de productos de la Economía Social por parte del Estado es interesante y novedosa y requiere la creación o adaptación de normativas que privilegien al sector de la Economía Social frente al sector privado. En este sentido, a pesar de sus limitaciones, es interesante la creación y el impulso del Registro Nacional de Efectores de la Economía Social (Decreto 189/04) y del Monotributo Social (Ley 25.865), que otorgan el beneficio de ser proveedores directos del Estado, es decir que no necesitan participar de licitaciones, ni cumplir con otro tipo de requisitos para venderle al Estado.

una limitación (al mismo tiempo que les permite tener un ingreso suficiente para atender a sus necesidades). Por eso, se propusieron la búsqueda de nuevos recursos para la compra de una máquina de estampado que les permita diversificar su producción y “evitar” el vínculo exclusivo de venta al Estado que es percibido como una forma de dependencia (Registro de campo 12/8/2009). El referente de esta cooperativa planteó que “estamos mejor que en el 2008. Pero como todas las cooperativas tenemos necesidades. Trabajamos en mi casa y no tenemos mucho lugar. Producimos guardapolvos para el Ministerio de Desarrollo, pero estamos preocupados, porque nos dijeron que el año que viene no nos iban a dar más cortes y no sabemos qué va a pasar. También hicimos este año mochilas para la Secretaría de Deportes, pero ahora sólo producimos guardapolvos. Fuimos al Ministerio de Trabajo y nos van a dar una ayuda para la compra de materia prima, de tela”. F. explica que el objetivo de la cooperativa es tener una producción propia, pero este año “no hemos podido juntar fondos para comprar materia prima. Pedimos al INAES, al Ministerio de Desarrollo, pero dan vueltas” (Registro de campo 19/12/2009). La experiencia de esta cooperativa muestra que si bien desde el Estado se intenta buscar una estrategia para la comercialización de los guardapolvos, el trabajo que se genera es precario y el precio fijado para la compra de los guardapolvos no permite generar excedentes para que la cooperativa logre reinvertir en maquinaria o materia prima y pueda promover el crecimiento de la unidad productiva y alcanzar mejores condiciones de trabajo y de vida, más allá de la mera subsistencia de los destinatarios.

Las experiencias de estas cooperativas muestran que es necesario combinar estrategias de subsidios y acceso al crédito –aunque de mayores montos- según las necesidades y etapas de desarrollo de las unidades productivas. Podríamos plantear que en el caso de que se trate de insumos para la producción, el crédito podría resultar efectivo, porque posibilitaría la producción y al venderla se podría devolver lo solicitado inmediatamente. En cambio si se requiere maquinaria o mejoras en la infraestructura, especialmente al inicio del emprendimiento, parecería más adecuado el subsidio que permita capitalizar la unidad productiva sin generar una deuda difícil de afrontar en el corto plazo que podría afectar los ingresos de los trabajadores.

Cuando afirmamos la necesidad de subsidiar a este tipo de experiencias socioeconómicas y de la importancia de políticas públicas que viabilicen su desarrollo, es necesario recordar que las grandes empresas también reciben habitualmente importantes subsidios estatales (no microcréditos a devolver en seis meses y con altos intereses o un subsidio de 12 salarios mínimos) y esto no pone en duda la

sostenibilidad de dichas unidades económicas, ni tampoco se discute públicamente la legitimidad de que el Estado les brinde ese apoyo¹⁶.

Las cooperativas y empresas recuperadas ponen cuestión el apoyo estatal al sector privado y demandan la reorientación de dichos recursos hacia el sector de la Economía Social. En este sentido, A., integrante de una cooperativa de producción de calzado, considera legítimo el subsidio estatal a las cooperativas, “porque el Estado también ayuda a grandes empresas y a nosotros también nos tiene que ayudar [...] Además nosotros le servimos al Estado, somos un alivio para ellos, porque con el trabajo en las cooperativas no hay gente en la calle” (Registro de campo 15/9/2009).

Por otra parte, dada la reciente implementación de estas políticas sociales, en el trabajo de campo pudimos observar la superposición de distintas lógicas de funcionamiento del Estado, en donde los requisitos burocráticos para la gestión y otorgamiento de los subsidios o los reglamentos de las licitaciones públicas se “chocan” con las condiciones de producción y las posibilidades de acceso a los mismos que tienen este tipo de unidades productivas.

Volviendo a las líneas de financiamiento que brinda el Plan “Manos a la Obra”, a partir del año 2006, con la sanción de la Ley, y en el 2007, con la creación de la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito¹⁷, se consolidó y aumentó su relevancia esta modalidad de financiamiento. Estos instrumentos promovieron la creación de fondos administrados por municipios y organizaciones de la sociedad civil. Esta forma de descentralización presenta la potencialidad de fortalecimiento de los actores de la Economía Social y de la intervención a nivel local de los municipios. Sin embargo, como

¹⁶ Debido a la crisis internacional, a partir del año 2008 se intensificaron las políticas de apoyo al sector privado, en particular fue beneficiaria la industria automotriz, la cual fue subsidiada a través del “apoyo al consumo y el financiamiento específico para las automotrices [...] El ANSES le brindó financiamiento a las nuevas plataformas y programas de integración nacional de autopartes de empresas como Peugeot-PSA, GM, Fiat y Mercedes Benz. También se pusieron a disposición del sector autopartista 100 millones de pesos en créditos blandos para capital de trabajo (y) se otorgaron subsidios para el sostenimiento de las fuentes de trabajo en el sector, durante la crisis” (ADEFA, 2010).

URL http://www.adefa.com.ar/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=95%3Agiorgi-destaco-las-senales-de-recuperacion-del-sector-automotriz&catid=58%3Anovedades&Itemid=120&lang=es

Asimismo, se fortaleció el Programa de Recuperación Productiva del MTESS, creado en el año 2002 y prorrogado “mientras dure la emergencia ocupacional”. Destinado “exclusivamente a trabajadores que prestan su labor en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis que tiene por objeto brindar una ayuda económica no remunerativa a los mismos en miras de paliar los efectos negativos en su relación de empleo” (Res. MTESS 150/2010). Este programa, si bien está dirigido a los trabajadores, su efecto es subsidiar a las empresas para el pago de salarios y de esa manera se espera también evitar despidos. En este sentido, la citada resolución afirma que se proroga el programa, debido a la vigencia de la emergencia ocupacional y a los efectos positivos que el programa tuvo en el crecimiento de las empresas participantes. En el año 2009, 145.416 trabajadores del sector privado fueron subsidiados por este programa con un presupuesto de \$515.121.050. Las empresas apoyadas fueron en su mayoría PYMES, sin embargo para el 3,4% de las grandes empresas destinatarias, se utilizaron \$257.438.500, el 50% del presupuesto del Plan.

¹⁷ “A fines de 2006, se destinaron \$4.7 millones para iniciar el proceso de implementación del Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. En este sentido, se fortalecieron metodológicamente a 19 Instituciones de Microcrédito” (MECON, 2006).

ya mencionamos el microcrédito como herramienta de apoyo a la Economía Social presenta algunas limitaciones y la administración de recursos por parte de las organizaciones sociales, debe estar acompañada de la capacitación para su gestión y el debido control en la utilización de los recursos.

2.2 Articulación socioeconómica de las unidades productivas con el Estado, el mercado y otros actores de la Economía Social

Como ya mencionamos, la posibilidad de desarrollo del sector de Economía Social depende de múltiples factores. Desde nuestra perspectiva, entre ellos, se destacan el rol Estado, dada la centralidad de sus políticas para promover y fortalecer este sector económico, el vínculo entre unidades productivas y mercados (incluyendo la posibilidad de crear nuevos, regidos por otras reglas y valores, diferentes de la orientación a la ganancia, la competencia y el individualismo predominantes) y las articulaciones entre emprendimientos, instituciones y organizaciones de la economía popular.

Las intervenciones sociales del Estado participan de la construcción de subjetividades y formas de organización social, al mismo tiempo que los sujetos (individual y colectivamente) inciden en la implementación de los programas y en los resultados alcanzados. Por ello, en este punto analizaremos las relaciones entre Estado (a través de los programas de desarrollo socio-productivo) y emprendimientos y organizaciones de la sociedad civil; e indagaremos acerca de las formas de inserción de los emprendimientos en el mercado, partiendo de afirmar la importancia de las regulaciones estatales (posibilitadoras u obstaculizadoras) para dicha inserción.

De los programas estudiados, el Plan “Manos a la Obra” es el único que explicita en su normativa la intención de promover la participación socio-comunitaria, el fortalecimiento institucional de los actores de la Economía Social y la promoción del desarrollo local. En este sentido, el Plan se fue ampliando y desarrollando líneas de intervención y financiamiento específicas para la creación o fortalecimiento de redes y espacios multiactorales. Asimismo, el Programa se implementa de manera descentralizada, incorporando a los consejos consultivos en el diseño de planes de desarrollo local y en la selección de los emprendimientos. Su normativa explicita el rol de estos consejos como un elemento central, tanto para la asignación y administración de los recursos en el territorio, como en tanto protagonistas de la promoción del desarrollo con “inclusión” que impulsa el Plan.

En el caso de los programas del Ministerio de Trabajo, el PIL y el Herramientas por trabajo también incorporan la articulación con otras instituciones y actores, aunque el financiamiento se limita a la compra de maquinaria o herramientas para el autoempleo y acciones de capacitación y asistencia técnica. En el caso del PIL, centralmente se trabaja con los municipios, a través del requisito de presentación del proyecto de autoempleo en las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral

(GECAL) de cada localidad. Éstas también brindan capacitación, asistencia técnica y tutorías (optativas) a los emprendimientos.

Por su parte, el Programa Herramientas por Trabajo tiene una implementación centralizada, sin embargo incorpora a mayor cantidad de actores que el PIL, ya que no sólo articula con instancias municipales y las GECAL (donde los proyectos son presentados y se realiza capacitación y asistencia técnica), sino que también participan los consejos consultivos y organizaciones que realizan las tutorías que prevé el programa.

El Programa Trabajo Autogestionado se implementa a través de la Secretaría de Empleo y solamente en la línea de Competitividad para empresas autogestionadas se menciona la conformación de un consejo consultivo “con instituciones públicas y privadas (universidades nacionales, consejos profesionales, entidades que nuclean al sector y organismos públicos) que abordan la temática y están en condiciones de articular actividades complementarias al Programa”¹⁸. Si bien a simple vista este programa parece ser el que menos vinculación con otras instancias presenta, es interesante marcar que es el único que en su informe de gestión explicita la intervención de las organizaciones de empresas recuperadas para acercar al programa nuevos destinatarios, como fue el caso de las cooperativas que no surgieron de procesos de recuperación, pero que estaban vinculadas con sus organizaciones representativas. Además el programa incluye explícitamente a estas organizaciones como destinatarias del Programa.

Si bien todos los planes tienen -en mayor o menor medida- vínculos con los municipios, las organizaciones sociales y los emprendimientos beneficiarios, se observan diversas dificultades en los procesos de articulación interinstitucional y multiactoral que obstaculizan la posibilidad de construir políticas socioeconómicas participativas. Goren (2006) y Merlinsky y Rofman (2004) analizan los obstáculos en la implementación del Plan “Manos a la Obra”, señalando la falta de vinculación entre los consejos consultivos y los emprendedores en la instancia de diseño de la propuesta productiva, interrogándose acerca de cómo es posible el desarrollo local si los emprendedores o futuros emprendedores no entran en contacto con las necesidades locales y sus potencialidades.

En la misma línea, Merlinsky y Rofman (2004) señalan que es necesario considerar los condicionamientos que imponen las particularidades y experiencias previas de implementación de programas sociales en los Municipios. Es así que los técnicos municipales –provenientes de áreas de acción social, cuyas prácticas se vincularon históricamente con la distribución de recursos- que actualmente intervienen en el Plan “Manos a la Obra” cumpliendo un nuevo rol de promoción y

¹⁸ URL http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/promoempleo_asistencia_comp.asp. Consultado 9/2/2010.

asistencia a emprendimientos socio-productivos, no cuentan con la capacitación necesaria para realizar dichas tareas. Asimismo marcan que los consejos consultivos locales, no siempre cumplen el papel normativamente asignado de planificación de los procesos de desarrollo local y que los promotores barriales, usualmente beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, se encuentran muchas veces vinculados a la trama de relaciones clientelares del barrio y no cuentan con los saberes y experiencia necesarios para impulsar emprendimientos socio-productivos. Es importante recordar que no se trata solamente de la articulación de emprendimientos y organizaciones comunitarias, “sino también de la presencia de actores políticos con diferentes recursos de poder que han entrado en la escena política a partir de una fuerte puja distributiva por el acceso a ‘los planes de empleo’” (Merlinsky y Rofman, 2004: 184).

Otras debilidades de los procesos de articulación multiactoral tienen que ver con la escasez de recursos financieros, la diferencia de enfoques y métodos, la baja experiencia en gestión conjunta (Clemente, González y Zeballos, 2003) y la falta de una buena base de información y sistematización acerca de los beneficiarios de los propios planes sociales (Arroyo, 2003, citado en Merlinsky y Rofman, 2004).

La experiencia de S. (integrante de una organización social y actualmente socia de una cooperativa de producción de calzado y ropa de trabajo) da cuenta de las dificultades con las que se encontró para acceder al subsidio y poner en marcha el emprendimiento: “Nosotros tuvimos que hacer movilizaciones durante dos años para conseguir las máquinas. Hicimos un proyecto que incorporaba 10 personas”. Finalmente, cuando recibieron el subsidio se dieron cuenta que en el MDS “recortaron el proyecto y el presupuesto, y nos dieron sólo 11.000\$”. Explica que con ese dinero no pudieron comprar todas las máquinas que habían propuesto, entonces de las 10 integrantes que estaban en el proyecto original, sólo algunas podían trabajar, porque como no había suficientes máquinas, otras no tenían nada que hacer. “Nos dieron las máquinas que quisieron y no fue coherente” dice. Luego, cuenta que también fueron a inspeccionar, a ver si estaban usando las máquinas, pero que a los emprendimientos que no estaban trabajando, no les dijeron nada. “En el barrio otros vendieron las máquinas y nadie les dijo nada” (Registro de campo 15/9/2009). Como el emprendimiento textil en el que participaba no funcionó, a pesar de su necesidad de trabajar y tener un ingreso, S. se llevó las máquinas que había conseguido a través del PMO y se sumó a la cooperativa en la que hoy trabaja para poder usarlas colectivamente, porque como afirma ella, “para eso nos las dio el Gobierno” (Registro de campo 31/7/2009). En su relato se observa primero la lucha de la organización social en la que participaba para conseguir el acceso a los planes. Sin embargo, el subsidio no pudo garantizar la creación de fuentes de trabajo, lo cual debilitó al grupo y terminó por disolverse el emprendimiento. El “recorte del presupuesto” que denuncia S. nos lleva a reflexionar acerca del criterio utilizado para otorgar los financiamientos

estatales. Parece ser que finalmente se financia “una parte” (más allá de lo que el solicitante haya calculado y justificado), según los recursos disponibles que haya para distribuir. Con lo cual, efectivamente, los proyectos se debilitan en muchos casos o se disuelven como en la experiencia que cuenta S.

A pesar de estas dificultades señaladas, en las experiencias definidas como “exitosas” en las evaluaciones del Ministerio de Desarrollo Social, se destaca el trabajo conjunto de familias, emprendedores, agencias gubernamentales, organizaciones (asociaciones civiles, cooperativas, entre otras) y movimientos sociales como un punto fundamental para la sostenibilidad y el desarrollo de los emprendimientos (MDS, 2007). En la misma línea, Castela (2009) señala la importancia que tuvo el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria en la promoción del desarrollo socio-productivo en Morón. Más allá de las dificultades que se presentaron en dicho proceso, este Consejo pudo abrir un espacio de diálogo entre emprendedores, organizaciones y Municipio que permitió afrontar conjuntamente las dificultades de los emprendimientos del sector de Economía Social.

En este sentido, consideramos que la búsqueda y construcción de estrategias de gestión y articulación conjunta se constituye en un punto central que debe ser desarrollado y fortalecido. Las líneas de financiamiento específico para este tipo de proyectos de redes, cadenas productivas, proyectos integrales de desarrollo y fortalecimiento institucional son un avance, aunque como mencionamos antes los recursos destinados a este tipo de planes resultan insuficientes en relación con los objetivos que se proponen. Estas estrategias deben complementarse con capacitación específica de los asistentes técnicos que ejecutan los programas.

La evaluación de los programas de autoempleo del Ministerio de Trabajo señala algunos problemas similares, como la desarticulación al interior de los gobiernos locales para la implementación de los programas¹⁹, la ausencia de un marco integral y articulado que regule la ejecución de las políticas del Ministerio, teniendo en cuenta el objetivo de promoción de desarrollo local. Estos problemas se agravan por la escasez de recursos humanos, las dificultades presupuestarias²⁰ y la ausencia de normas explícitas en relación con las obligaciones de contraparte de los Municipios (Cogliati, 2008).

¹⁹ “Es frecuente que los programas dependan de áreas distintas que no se comunican entre sí, desaprovechando experiencia acumulada y la posibilidad de complementar esfuerzos” (Cogliati, 2008: 127).

²⁰ “No se dispone de partidas específicas para el fortalecimiento institucional de las líneas en evaluación por lo tanto las actividades que se desarrollan son basadas predominantemente en el “voluntarismo” de los técnicos. En algunas Gerencias las dificultades presupuestarias limitan las tareas de Supervisión preestablecidas, por lo que se dilatan los tiempos y “se llega a los Proyectos cuando es tarde” (Cogliati, 2008: 127).

Si bien todas estas cuestiones son importantes y deberían ser mejoradas, es importante explicitar que la limitación central de estos programas excede el nivel del diseño o la implementación de los mismos, sino que tiene que ver con la escisión entre políticas sociales, laborales y económicas, sumado a la contradicción de promover emprendimientos asociativos o de autoempleo sin el necesario marco legal y de protecciones sociales que regulen la actividad económica asociada.

Esta escisión entre lo social, lo legal y lo económico incide en la participación de los emprendimientos en el mercado, dificultando la comercialización de su producción y la construcción de nuevos mercados en donde se valore la producción asociada con nuevos criterios que incluyan la calidad y el modo en que se realizan los productos que se intercambian. ¿Cómo se insertan estos emprendimientos en el mercado y con qué organizaciones e instituciones se vinculan para producir, comprar o vender en conjunto? ¿A quién le venden y dónde compran sus insumos y materia prima?

Responder a estas preguntas no es una tarea sencilla, debido a la falta de sistematización de información al respecto, tanto por parte de las agencias estatales que ejecutan los programas como de las propias organizaciones que nuclean estas experiencias. Un avance en el análisis de la relación entre emprendimientos y mercado es el estudio realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, que permite conocer que el 83,8% de los clientes de este tipo de unidades productivas son vecinos, amigos o familiares. La principal estrategia de comercialización “es salir a buscar clientes, ya sea llevando los productos y servicios al domicilio de los mismos o realizando sus ventas en los espacios públicos (la calle). Los datos nos muestran que el espacio más frecuente donde se realiza la venta es en el domicilio de los clientes” (Coraggio y Federico, 2006: 76). Esto da cuenta de la particularidad de estos emprendimientos y sus estrategias de vinculación con los clientes. También las ferias son espacios relevantes de venta de la producción de estos emprendimientos, que como mencionamos antes podrían ser más fuertemente promovidas y reguladas como espacios de comercialización desde la política pública, en articulación con las organizaciones de la sociedad civil.

La información relevada en la encuesta muestra que:

“la mayor parte de los emprendimientos asociativos tienen una matriz precaria en términos de lo que sería una empresa de capital, pero que se mantienen apegadas a las unidades domésticas y comunidades territoriales, tanto por su ubicación (en viviendas, en las calles) y su predominante alcance local (salvo que se participe con productos no perecederos en redes más amplias de comercialización solidaria). Esto baja costos y permite bajar precios, y es un factor que, como dijimos para la producción, debe tenerse en cuenta, pues obras y servicios públicos (agua, alcantarillado, asfalto, iluminación, etc.) no sólo mejoran la calidad de vida de manera directa sino que contribuyen a la competitividad de este tipo de actividades. Muestra asimismo la dependencia de relaciones de conocimiento previo y vecindad en lo que hace a la constitución de sus mercados” (Coraggio y Federico, 2006: 78).

En cuanto a los proveedores de los emprendimientos, en la mayoría de los casos compran a mayoristas y en segundo lugar a comercios minoristas. En este sentido, el desconocimiento de las características

del sector por parte de sus propios integrantes (cooperativas, emprendimientos y organizaciones), obstaculiza la posibilidad de pensar estrategias de compra conjunta o de búsqueda de proveedores dentro de la Economía Social. El avance en la promoción de emprendimientos generados por programas de desarrollo socio-productivo sin una coordinación y asesoramiento respecto de los rubros que facilitarían el impulso del desarrollo local, generó dificultades “como la concentración de la producción en pocos rubros y la poca complejidad de los productos y servicios que ofrecen los emprendimientos, las necesidades de mejora organizativa que implica estas formas de la producción, entre otros” (Coraggio y Federico, 2006: 92). Estas dificultades deben ser resueltas para promover acciones de compra conjunta, cadenas productivas o comercialización entre emprendimientos de la Economía Social.

3. Conclusiones: perspectivas de las políticas de desarrollo socio-productivo

Luego de describir el alcance de las políticas y las formas de articulación de los emprendimientos con el mercado, el Estado y con otros actores de la Economía Social, se plantea la pregunta acerca de las perspectivas de desarrollo de este tipo de emprendimientos y sus posibilidades de sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En la literatura se observan dos visiones acerca de la sustentabilidad de las unidades productivas del sector de Economía Social. Por un lado, existen posiciones que enfatizan la cuestión de la viabilidad a nivel individual de cada emprendimiento, en la medida en que éstos puedan ser autónomos de las donaciones, subsidios estatales y ayudas (Cogliati, 2008, Razeto, 1986). Esta es la idea que subyace a las políticas de desarrollo socio-productivo analizadas, ya que se trata de políticas centradas en la asistencia a los microemprendimientos, ejecutadas de forma desarticulada desde agencias estatales diversas.

Si bien el Plan “Manos a la Obra”, como ya mencionamos, incluye acciones tendientes al desarrollo local, no deja de ser una política focalizada en población en situación de pobreza que condiciona y limita el alcance de la política. Asimismo, el hecho de estar inserto en el Ministerio de Desarrollo Social -que históricamente tuvo como forma de intervención predominante la asistencia y durante los 90’ desarrolló programas asistencialistas- limita sus potencialidades de construcción de nuevos sentidos de la política social, acordes con el proyecto de promoción de la Economía Social y el desarrollo local que pretende impulsar.

Por otro lado, una visión más amplia afirma que la sostenibilidad de los emprendimientos socioeconómicos, depende no solo del desempeño a nivel microeconómico, sino de un complejo de vinculaciones con el entorno, en las que se incluye la inserción en el mercado, los lazos sociales de reciprocidad, el desarrollo de instituciones y valores propios, la existencia de políticas públicas

redistributivas (del ingreso y de los recursos productivos), de la inversión en bienes públicos de calidad como educación, salud, justicia, seguridad, entre otros (Coraggio, 2005). En este sentido, “la sostenibilidad no puede ser un concepto estático. No hay sostenibilidad sin desarrollo y complejización. El desarrollo es un proceso dinámico de innovación, de acción reflexiva y aprendizaje, y en esto el conocimiento compartido de la propia realidad que se está construyendo es fundamental” (Coraggio y Federico, 2006: 3). Desde esta perspectiva opuesta a la mirada restringida a la eficacia microeconómica de los emprendimientos, consideramos que es necesario pensar la sostenibilidad en términos del sector de Economía Social y en relación con las distintas ramas productivas que la conforman. Debemos considerar la complejidad del problema, y vincular el desarrollo de emprendimientos socio-productivos con un modelo de desarrollo diferente, que implica políticas nacionales, regionales y locales, más que políticas sectoriales o focalizadas en los microemprendimientos (Coraggio, 2005). Entendemos, entonces, la sostenibilidad, “como aquellas condiciones políticas, socioeconómicas e institucionales que hacen posible y legítimo el fortalecimiento y desarrollo de los actores económicos en el largo plazo” (Arancibia y Deux, 2007).

Partiendo de esta concepción integral y amplia del problema de la sostenibilidad de los emprendimientos del sector de la Economía Social, en esta ponencia indagamos acerca de las potencialidades y limitaciones de los programas de desarrollo socio-productivo. Primero indagamos acerca del alcance y la cobertura de los programas y observamos que a pesar de la masividad que éstos intentan tener, no alcanzan a cubrir la totalidad de los potenciales beneficiarios²¹. Tampoco resultan suficientes los recursos presupuestarios utilizados, si no se complementa la estrategia “social” con otras medidas económicas. Tal como señalan Barbeito *et al.* (2007: 9) en un análisis acerca de la distribución de los ingresos, en la Argentina “sigue primando una estructura tributaria regresiva y un gasto social que se orienta por los mismos criterios de la década anterior: programas asistenciales condicionados y baja calidad de las políticas más universales y de seguro social”. La Economía Social no puede ser abordada simplemente a través de políticas sociales focalizadas, sin problematizar los altos niveles de regresividad en la distribución del ingreso que persisten; la informalidad laboral; la matriz tributaria regresiva y pro-cíclica de nuestro país y el patrón productivo que se está implementando, cuya competitividad está basada en recursos naturales y bajos ingresos laborales (Barbeito *et al.*, 2007).

Luego analizamos el problema de los procesos de articulación multiactoral que se desarrollan en el marco de estos programas. Si bien en todos se mencionan los vínculos con instancias gubernamentales

²¹ Del total de los 28 Aglomerados urbanos en el primer semestre de 2006, se encuentran por debajo de la línea de pobreza **1.636.000 hogares**, los que incluyen **7.390.000 personas** (INDEC 2006). La tasa de desocupación ese mismo año era del 11,4 %.

y no gubernamentales, mostramos las distintas dificultades que se presentan en estos procesos. Estos obstáculos para el trabajo conjunto se dan en tres niveles: 1) En la (des)articulación entre instancias gubernamentales nacionales, provinciales y municipales. 2) En la débil vinculación entre los consejos consultivos que nuclean a distintos actores que participan de la Economía Social, las agencias estatales y los emprendimientos. 3) Entre los emprendimientos.

Para potenciar los resultados y alcances de los distintos programas, pensando en las perspectivas futuras del desarrollo socio-productivo como política socioeconómica, es fundamental trabajar estas dificultades y avanzar en la construcción de estrategias de gestión y articulación conjunta.

Esta cuestión nos reenvía al problema de la sostenibilidad, planteada al principio de este punto, y al modo en que ésta se construye. En este sentido, consideramos que es necesario superar la perspectiva restringida, vinculada al desempeño económico individual de cada emprendimiento que subyace a las políticas de desarrollo socio-productivo analizadas. Nos inclinamos por una mirada que tenga en cuenta las cuestiones de organización, producción, gestión e ingresos del emprendimiento, conectando su desempeño con el contexto social, político y económico en el que se inserta. Volvemos a señalar la importancia de la construcción de una política pública *universal, diferenciada e integral* que impulse la creación de un sector de Economía Social, cuyo objetivo sea la reproducción ampliada de la vida de todos.

4. Bibliografía

Abramovich, A. (2008) “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades”, en A. Cimadamore, *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires, CLACSO.

Abramovich, A. & Vazquez, G. (2005) “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos”, en *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, (Buenos Aires) N° 61, 43-70.

Arancibia, I. & Deux, M. (2007) *Los recursos económicos y la sostenibilidad de las empresas recuperadas*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Economía de los Trabajadores, Autogestión y Distribución de la Riqueza, Buenos Aires, Argentina.

Barbeito A, L. Goldber, R. Lo Vuolo, N. Zuazúa, & C. Rodríguez Enríquez (2007) *Lineamientos para el debate de una estrategia de política económica y social para la Argentina*, Documento N° 59, Buenos Aires, CIEPP.

Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Castelao Caruana, M. E. (2009) *La articulación territorial de la Economía Social y la co-construcción de políticas sectoriales. El Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria de Morón*. Ponencia presentada en el Seminario La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá, Buenos Aires, Argentina.

Clemente, A., C. González & M. Zeballos (2003) “Desarrollo Local y trabajo en alianza. Notas para orientar la consolidación de los espacios de articulación multiactoral”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Alianzas para el Desarrollo Local*, año 9, N° 21, (Buenos Aires) FORTAL-IIED-AL, 3-14.

Coraggio, J.L (2002) “La Economía del Trabajo como perspectiva alternativa al problema del empleo”, en [*Cuadernos del CEPED N° 7*](#), Buenos Aires, CEPED.

Coraggio, J.L (2004) *De la Emergencia a la Estrategia. Más allá del “alivio a la pobreza”*, Buenos Aires, Espacio.

Coraggio, J.L. (2005) [*¿Es posible otra economía sin \(otra\) política?*](#) Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS, Buenos Aires, Argentina.

Coraggio, J. L & A. Federico (2006) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad. Informe final*. Buenos Aires, Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento.

Dinatale, M. (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires, La Crujía.

Goren, N. (2006) *Plan Nacional “Manos a la Obra” ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?* Ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Argentina.

Hintze, S. (2009) *Las políticas públicas en la sostenibilidad de los agentes y organizaciones de la economía social y solidaria: reflexiones a partir de la experiencia de Venezuela y Brasil*, Ponencia presentada en el Seminario La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá, Buenos Aires, Argentina.

Hopp, M. (2009) “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia”, en E. Grassi & C. Danani (org.) *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar*, Buenos Aires, Espacio.

Hopp, M. (2010) *Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad: condiciones de la integración social y económica*. Tesis de Maestría. FSOC-UBA

Livszyc, Pablo (2003) “Crisis en el mundo del Trabajo”, en *Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) N° 52, 17-32.

Merlinsky, G & A. Rofman (2004) “Los programas de promoción de la Economía Social: ¿una nueva agenda para las políticas sociales?”, en F. Forni (comp.) *Caminos Solidarios de la Economía Argentina. Redes innovadoras para la integración*, Buenos Aires, Ciccus.

Monza, A. (2002) “Crecimiento y empleo en la Argentina contemporánea. Situación y perspectivas”, en: *Cuadernos del CEPED N° 7* (Buenos Aires) CEPED.

Razeto Migliaro, L. (1986) *Economía popular de solidaridad Identidad y proyecto en una visión integradora*, Santiago de Chile: Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile, Programa de Economía del Trabajo (PET).

Rosanvallon, P. (1995) *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado* Providencia, Buenos Aires, Manantial.

Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista*, México, Edicel.

5. Fuentes

ADEFA (2009) *Giorgi destacó las señales de recuperación del sector automotriz*. Buenos Aires. Asociación de Fábricas de Automotores.

Cogliati, Cristina (2008) *Estudio “revisión de la ejecución de una muestra de proyectos”*. Informe Final, Buenos Aires, mimeo.

Decreto N° 1506/04.

Decreto N° 189/04.

Diario La Nación, 23 de agosto de 2007.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2002) “El impacto distributivo de la política social en la Argentina”, en *Serie Gasto Público N° 12*, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación, 1-11.

EPH-INDEC.

MECON (2003-2008) *Informe de la contaduría general de la nación. 2003* Secretaría de hacienda. Ministerio de Economía.

MDS (2009) *Rendimos Cuentas 2003-2009*. Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. URL http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/RC_2009.pdf

MDS (2007) *Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cualitativo. Análisis de casos*. 2007. Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano-PNUD.

MTESS (2009) *Informe de gestión Programa Trabajo Autogestionado*, mimeo.

Ley 25.865.

Ley 26.117

Resolución N° 150/2010 MTESS.