

Título de la ponencia: Crisis económica e impulso estatal a la Economía Social ¿Sector paliativo o alternativo? La propuesta del Plan Manos a la Obra.¹

Autor/es: Cynthia Cecilia Srnec

Dirección de correo electrónico: csrnec@econ.uba.ar

Pertenencia institucional: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

1. INTRODUCCION

Tras la crisis económica iniciada en 2001 en la Argentina tuvo lugar un intenso desarrollo de nuevos emprendimientos productivos organizados por desocupados, trabajadores precarizados, excluidos sociales y asociaciones civiles dentro del marco de la economía social y solidaria. Desde el 2002 se delinearon políticas estatales de amplio alcance promotoras de trabajo y de beneficios sociales que luego comenzaron a actuar (continuando aún) en el ámbito de la economía social y solidaria, con mayor énfasis como nunca antes.

Este trabajo dará cuenta primero del contexto de crisis social (económica y política) para luego abordar la implementación de las autoproclamadas “nuevas” políticas sociales. Seguidamente se presentará la teoría que dio sustento al desarrollo de las mencionadas políticas haciendo hincapié en el concepto de capital social. Asimismo, se examinarán los objetivos y presupuestos del programa más singular de este período, el Plan Manos a la Obra (PMO). Por último, a modo de conclusión, se expondrán algunas reflexiones sobre las propuestas de las nuevas políticas y, particularmente, del PMO y las posibilidades de construcción de un ámbito desarrollado de la economía social y solidaria que promueven.

¹ Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto UBACyT E401 “Las organizaciones de la economía social y su vinculación con el contexto: algunos estudios de caso” dirigido por Griselda Verbeke.

2. CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL

A fines de 2001 en la Argentina se combinaron la depresión de la economía, la falta de liquidez, la alta desocupación, los elevados niveles de pobreza, la creciente movilización popular demandando cambios políticos y económicos con la debacle de la alianza gobernante. Tras sucesivos cambios en el gobierno nacional se estableció una nueva dirigencia de extracción peronista a principios de 2002 que logró consenso para transformar el régimen monetario cambiario, poniendo fin al período recesivo que comenzó en 1998, e iniciando una etapa de crecimiento económico. Sin embargo, los indicadores de bienestar social desmejoraron alarmantemente debido, principalmente, a la importante suba de los precios de los alimentos y a la persistencia del alto desempleo, el cual se redujo gradualmente a partir del 2003 al incorporar trabajadores dada la elevada capacidad ociosa existente. A pesar del crecimiento de la actividad, del empleo y de los salarios, los niveles de pobreza e indigencia disminuyeron levemente y no se observaron cambios importantes en los niveles de equidad (Pérez, 2006). Esto puede explicarse debido a que poco más de la mitad de los empleos creados correspondía a pequeños establecimientos y microempresas², percibiendo salarios más bajos con relación a los más grandes; asimismo, la importante brecha salarial entre trabajo registrado y no registrado persistió³.

Por su parte, el ámbito de la economía social argentina ha crecido y se ha complejizado en los últimos diez años producto, en parte, de los desafíos del mercado de trabajo y los cambios en la estructura económica. Tanto las entidades de la economía social más “tradicional” como las cooperativas y mutuales, reguladas por el Estado nacional, como así también las “nuevas” formas asociativas incorporadas dentro del concepto de economía solidaria o popular crecieron en términos de cuantitativos en el territorio nacional.

Por un lado, a partir del 2001 se incrementó considerablemente el número

2 En 2003 las empresas de menor tamaño generaron el 56% del crecimiento del empleo dentro del sector de empresas privadas de industria, comercio y servicios, y el 58% en 2004. (MTESS, 2004)

³ Véase Graña, Juan M., Damián Kennedy y Jimena Valdez (2008).

de cooperativas registradas⁴. Por otro lado, si se consideran datos sobre empleo, desde el 2001 y hasta el 2003 creció sostenidamente el cuentapropismo, sector dentro del cual se agregan trabajadores de empresas de la economía social. Sin embargo, la mayor parte de los nuevos emprendimientos productivos sociales no fueron registrados de acuerdo a la legislación prevista para las cooperativas como tampoco bajo otro tipo de forma jurídica actividad.

Por otro lado, experiencias de la economía popular incrementaron su extensión en el territorio y la cantidad de partícipes. Por ejemplo, los mercados de trueque que crecían sostenidamente desde finales de la década de 1990 se multiplicaron y cobraron singular importancia para las economías familiares, especialmente en el Gran Buenos Aires, en el contexto de depresión económica y falta de liquidez que acució al mercado desde el 2000; llegando a contar con a aproximadamente dos millones de participantes en 2002 (Cortesi, 2003:333). Asimismo, organizaciones populares de desocupados y de vecinos formaron micro emprendimientos y comedores comunitarios en el marco de estrategias de vida territorializadas.

Para dar respuesta a las necesidades de un vasto conjunto poblacional y apoyando iniciativas comunitarias y familiares las redes de microcrédito crecieron en el Gran Buenos Aires impulsadas principalmente por organizaciones sociales, religiosas y fundaciones. Paralelamente fue tomando fuerza el movimiento de empresas y fabricas recuperadas por sus trabajadores mostrando otra forma de organización y gestión del trabajo, cuyo número aumentó significativamente a principios de este siglo, dando cuenta del problema del elevado desempleo y de las alianzas entre empresarios y políticos en desmedro del bienestar de los trabajadores.

3. LA NUEVA AGENDA DE GOBIERNO Y LAS POLITICAS SOCIALES

A partir del cambio de gobierno nacional de 2003 se consolida la

⁴ 1.327 cooperativas reempadronadas con inicio de actividad 1991-2000; 6.938 con inicio en 2001-2006 (entre 2004 y 2006 se suman 4.091 cooperativas de trabajo formadas por planes nacionales de empleo y desarrollo social, bajo resoluciones 2038/03 y 3026/06) (INAES; 2008).

transformación de la “agenda de gobierno” (iniciada en el gobierno provisorio de Eduardo A. Duhalde, 2002-2003) en relación con la década anterior, entendiendo como tal un “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”⁵. Se legitimaron reclamos populares y atendieron algunos de los problemas derivados de la alta desocupación y magros ingresos de la población (elevados niveles de pobreza e indigencia, desnutrición) con los nuevos planes sociales (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan de Emergencia Sanitaria, entre otros); también deficiencias en infraestructura (falta de viviendas, pavimento, cloacas, etc.). Si bien se implementaron medidas de carácter masivo su alcance no cubrió la mayor parte de las necesidades insatisfechas consideradas “básicas” de la amplia proporción de población en situación de pobreza.

Por primera vez se establecieron programas y líneas de trabajo a nivel nacional sobre la recuperación de empresas por sus trabajadores⁶ y el fortalecimiento del desarrollo local.

El objetivo prioritario de las distintas políticas sociales de extenso alcance implementadas o reformadas fue incrementar los ingresos de la población, encuadrando algunas dentro de la economía social.

La difusión de las nuevas estrategias de desarrollo social se plasmó principalmente en una serie de publicaciones oficiales y en la organización de encuentros con distintos actores (organizaciones sociales, universidades, trabajadores).

En el documento del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) “Lineamientos de Políticas Sociales” (2006) se establece como uno de los ejes el fortalecimiento de espacios participativos, integrando la estrategia nacional a la teoría del Desarrollo Humano y la promoción de una visión particular sobre el capital

⁵ Aguilar Villanueva, L. (1993) pág. 29 citado en Lucci, M. (2007).

⁶ Programas especiales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), véase Srnec (2008).

social. Se propone “rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar a los [espacios participativos] preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local..” (MDS, 2006:24). Supedita la participación de la ciudadanía en estos espacios a la tarea de “la reconstrucción de un tejido social caracterizado por la exclusión, el dualismo y la desigualdad.” (MDS, 2006:24). La comunidad es encargada de definir las demandas e intervenir para satisfacerlas de acuerdo a los recursos disponibles:

“la construcción de una política social desde abajo y que intervenga sobre la demanda, reconoce innumerables ventajas para orientar las estrategias de acuerdo con las características de la población, la infraestructura y los recursos existentes.” (MDS, 2006:25)

La promoción de una política social y productiva mediante una gestión democrática y local no supone garantías de viabilidad cuando el financiamiento es limitado y son poblaciones vulnerables con problemas de aislamiento regional y productivo e infraestructura urbana deficiente, las cuales carecen de recursos materiales y humanos para construir un perfil productivo comunal sustentable.

La descentralización en favor de la participación y compromiso del gobierno local y organizaciones sociales y empresarias no opera acompañada de un fortalecimiento de las instituciones con más y mejores recursos (inmuebles, personal calificado, presupuesto, capacitación). Por tanto las comunidades más débiles corren el riesgo de fracasar en la diagramación y ejecución de proyectos de desarrollo, ya sea por su incapacidad para ponerlos en marcha o porque su aplicación fortalezca la dependencia de economías avanzadas o de monopolios, impidiendo un desenvolvimiento autónomo.

4. LAS BASES TEÓRICAS DEL DESARROLLO LOCAL Y DE LA ECONOMÍA SOCIAL

Uno de los principales conceptos vinculados al desarrollo local es el de capital social, el cual ha sido objeto de numerosas discusiones y publicaciones

en el ámbito académico y en organismos públicos nacionales e internacionales vinculados a las políticas sociales y económicas.

El concepto de capital social fue elaborado por distintas corrientes epistemológicas dando lugar a usos y significados disímiles. La primera aparición del término es reconocida a L. J. Hanifan en 1916. En la década de 1960 el término fue utilizado por Jane Jacobs y Robert Salisbury pero no fue hasta la década siguiente cuando su utilización y definición se desarrolló con mayor rigor.

Por un lado el francés Pierre Bourdieu integró el concepto en su estructura de capitales y campos de acción social, siendo el capital social “la totalidad de recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 2000:148). Con la movilización del capital social un agente puede (en términos individuales) incrementar su capital económico y mejorar su posición en el campo de acción. Por tanto, dado que todo capital es apropiado individualmente, el movilizar los recursos de un grupo (para el beneficio de uno o de todos sus miembros) mantiene la desigualdad entre las clases sociales.

Por otro lado, el estadounidense James Coleman desarrolló el sentido del concepto que se volvió predominante en las ciencias sociales anglosajonas en las décadas de 1970 y 1960. Para este autor el capital social es definido por su función: “es una variedad de diferentes entidades, con dos elementos en común: todas ellas consisten de algún aspecto de las estructuras sociales, y facilitan la realización de ciertas acciones para los actores –sean personas o actores corporativos—dentro de la estructura.” (Coleman, 2000:20)⁷

Pero no fue hasta la década de 1990 que este concepto comenzó a discutirse en distintos ámbitos y disciplinas, habiendo tomado gran notoriedad en primer lugar con el trabajo de Robert Putman sobre el civismo y en segundo lugar con el nuevo programa especializado del Banco Mundial. Para

⁷ Citado en Ramirez (2005).

Putman el capital social “se compone esencialmente de confianza, normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico” (Ramírez, 2005: 30). El Banco Mundial lo incorpora a los discursos (del desarrollo,) del desarrollo humano y del desarrollo local, haciendo hincapié en las características del *factor* social en el desarrollo económico, subordinando factores macroeconómicos y de política internacional.

La teoría del desarrollo humano impone su impronta dentro del área de las políticas sociales a fines de la década de 1980, con el apoyo del Banco Mundial y otros organismos internacionales, promoviendo el desarrollo social como vía para el bienestar y evolución del hombre. Esta política propone “convertir ‘activos’ (recursos escasos de los pobres) en satisfactores de sus necesidades” (Álvarez Leguizamón, 2006:83). Para ello revaloriza y remercantiliza, relaciones de reciprocidad no mercantiles denominándolas “capital social”. De esta manera, se pone en primer plano a la comunidad, espacio de realización de este capital y del desarrollo humano. Introduciéndose una política de *gestión* de la pobreza en términos de “autogestión” de la propia pobreza. El individuo es conceptualizado responsable su pobreza, de sus causas y de su resolución (o no). Si bien no dispone de activos económicos (ingresos, capital) se remarca que posee una cultura, una tradición y su capacidad para establecer relaciones de intercambio con sus vecinos. Para alentar el desarrollo de las capacidades de sociabilidad y ayuda mutua entre los pobres se diseñan programas participativos, siendo la comunidad el centro de saber, ejecución y, principalmente, control. Organizaciones civiles son el eje de una política que intenta ser descentralizada y co-dirigida por sus beneficiarios, mediante la subvención de micro-proyectos (micro-emprendimientos productivos, capacitaciones, micro-créditos). La promoción de emprendimientos de pequeña escala y escasa tecnología, con un uso intensivo de mano de obra, como medio para superar la pobreza y promover el desarrollo local contrasta con la persistencia de la ausencia de los bienes básicos otrora garantizados por el Estado (educación, salud, seguridad jurídica, cultura, vivienda)⁸.

⁸ Las distintas variantes del llamado Estado de Bienestar en Europa y América establecieron un pacto social de desarrollo que aseguraba ciertos bienes mínimos: educación básica, atención

Para Álvarez Leguizamón esta política insta a que se trasladen “a las organizaciones de la sociedad civil las responsabilidades que antes se asignaban al Estado. Se promueve que la reproducción de la vida de las poblaciones cada vez más pobres y vulnerables sea autogestionada o cogestionada por sus propias capacidades familiares y comunitarias, las que ahora se incentivan y descubren.” (2006:85)

La publicación del MDS “Capital Social para el Desarrollo. Fortalecimiento de Espacios Asociativos. Consejos Consultivos de Políticas Sociales” (2005) con textos del argentino Bernardo Klisberg y del premio Nobel indio Amartya Sen prosiguen algunas de las ideas de la teoría del desarrollo humano. Por razones de espacio no se presentarán aquí sus argumentos.

5. ESTUDIO DE CASO: EL PLAN MANOS A LA OBRA

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO)⁹, implementado por el MDS desde el 2003, se ha presentado como la iniciativa estatal más importante de fomento a la economía social en nuestro país y fundadora de una “nueva tradición” dentro de las políticas sociales en el país, las políticas socioproductivas. De esta manera, las *nuevas* políticas sociales se “alejaron” de la tradición asistencialista, realizando un corte con las políticas de la década anterior. El MDS postula la implementación de un nuevo paradigma de política pública que no divorcia el desarrollo económico del desarrollo social, planteando en primer plano al desarrollo local, fortaleciendo el poder local, la participación ciudadana, nutriendo lazos interactorales¹⁰.

El PMO cuenta con distintas líneas o componentes que comparten como objetivo principal “la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la

sanitaria, protección de las familias y de los trabajadores. La mayoría de éstos dejaron de estar asegurados para la mayoría de la población desde la década de 1980. Véase Andrenacci (2006), entre otros.

⁹ Res. MDS N° 1.375/04

¹⁰ Véase Arroyo, Rebón y Salse, documentos varios del MDS.

obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio¹¹. Esta iniciativa está destinada a personas “en situación de pobreza, desocupación y / o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y / o comunitarias”¹².

Los Componentes son: a) Apoyo económico y financiero, incluye las líneas *Emprendimientos productivos, Cadenas productivas, Servicios a la producción y Fondos Solidarios para el Desarrollo*, b) Fortalecimiento Institucional y, c) Asistencia técnica y capacitación. Asimismo ha incorporado el Programa Incluir, el programa de Responsabilidad Social Empresaria y el Registro de Efectores del Desarrollo Local y la Economía Social. En el 2006 el presupuesto del MDS destinado para el área de Desarrollo Local representó el 7% del total de los planes sociales (exceptuando las pensiones no contributivas que representan el principal egreso)¹³.

Los medios para lograr sus propósitos se sustentan en la utilización de “los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad, en un marco de equidad y participación social (...) quedando las actividades productivas sujetas a la cultura, tradiciones, recursos e infraestructura existente en el lugar.” (MDS, 2006:33,34). Enfatizando la descentralización y la promoción de la gestión local democrática, se arriesga el alcance de los proyectos, como también su efectividad y su sustentabilidad. Esto se debe a que los gobiernos e instituciones locales cuentan, generalmente, con recursos para solventar inversiones en infraestructura y comunicaciones, condiciones básicas para insertar proyectos de pequeña y mediana escala en los mercados regionales y/o nacional. Sin embargo, con el apoyo de empresas consolidadas y con importantes subsidios extraordinarios del gobierno nacional se han logrado experiencias ejemplares en algunos

¹¹ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Técnica Permanente (2007).

¹² Idem.

¹³ MDS (2006) Informe de ejecución presupuestaria. Para el total presupuesto (crédito) 3.912.667.785 pesos, la distribución es: Pensiones No Contributivas (51,5%), Plan Familias (23%), Plan Seguridad Alimentaria (19,2%), Plan Desarrollo Local (3,4%) y Actividades de Conducción (2,6%)

municipios en el marco del PMO, pero lamentablemente son escasos.

Este plan determina que las opciones para superar la situación de pobreza han de surgir de la participación entre distintos actores de la comunidad. Se presenta al capital social, a las redes de solidaridad y ayuda mutua como la solución para los escasos ingresos y la inempleabilidad:

“fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como a espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar mayores capacidades y opciones a las personas...” (MDS, 2006: 33)

La población beneficiaria de este plan es estigmatizada como “inempleable” por sus reiterados fracasos o carecer de disponibilidad para ser “absorbida” por el mercado. Estos supuestos ocultan los condicionantes excluyentes del mercado de trabajo que se han vuelto “normales” desde que el alto desempleo se volvió estructural, hace ya más de 15 años. La flexibilización laboral y la consolidación de la desindustrialización de la década de 1990, promovieron que el mercado de trabajo se vuelva más exigente y expulsor ante el “exceso de oferta”. Entonces, la construcción de la noción de “inempleabilidad” utilizada en los discursos del PMO esconde los problemas que posee la economía argentina para establecer una estructura productiva flexible a los cambios internacionales y desarrollar amplias escalas; haciendo hincapié en las carencias del sujeto (de capacidades, calificaciones, aptitudes).

Dado que las personas expulsadas tienen exiguas probabilidades de ser readmitidas en el mercado (son inempleables) y no se postula una política de subsidios masivos a desempleados desalentados e inactivos en edad laboral¹⁴ se impulsa su autoempleo en el sector informal¹⁵, incorporando las estrategias

¹⁴ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para desempleados (entre otros requisitos) tuvo más de 2.000.000 de beneficiarios en diciembre de 2002, pudiendo ser considerado como un ejemplo de política pseudo “universalista”, pero su cantidad de beneficiarios fue disminuyendo hasta llegar actualmente a, aproximadamente, poco menos de 500.000 (tras su reforma e impulso de otros planes con mayor focalización).

de reproducción de sectores populares.

Componente de “Cadenas productivas”

El componente del PMO “Cadenas productivas” tiene como objetivo “potenciar un desarrollo productivo que genere empleo” (MDS,2006:33) y podría ser primordial para la sustentabilidad de los micro emprendimientos. También, se prevé que su implementación estimulará “una distribución equitativa de los ingresos” (MDS,2006:33), siendo una de las bases de las empresas de la economía social y solidaria. Pero su funcionamiento como discurso imbricado en relaciones de poder ha de ser leído en términos de su real eficacia: como política de gobierno se postula la distribución equitativa de ingresos entre detentadores de bajos ingresos. Se promociona el reparto de magros ingresos entre una extensa población en situación de pobreza¹⁶. Por tanto la distribución de ingresos impulsada no posee capacidad para que la población llamada “vulnerable” supere su situación de pobreza.

Componente “Fortalecimiento Institucional”

Por otro lado el componente “Fortalecimiento Institucional” apoya el crecimiento de los Consejos Consultivos¹⁷ su importancia en que “se favorece la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados, respecto a la generación de las condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico

¹⁵ Se utiliza el concepto de sector informal para referirse a cualquier actividad productiva y/o de servicios que no cumple con las obligaciones vigentes para su desenvolvimiento (fiscales, sanitarias, etc.) o no está regulado por las instituciones debidas como otras actividades similares. Para un estudio de las distintas acepciones del mismo véase Neffa (2008).

¹⁶ En 2006 el 50% de la población urbana perceptora de ingresos se repartía el 19% de los ingresos totales (en promedio \$352), mientras que al 10% más rico le correspondía el 34, 4% (en promedio \$3.180). (INDEC, cuadro *Población total según escala de ingreso individual. Total de aglomerados urbanos. Primer Semestre 2006*, disponible en <http://www.indec.gov.ar/>, consultado junio 2009).

¹⁷ Cuyo origen se remonta a las primeras etapas del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) del MTESS.

informal y promuevan su inserción en la economía formal.” (MDS, 2006:36). Es visible que el éxito del desarrollo local descansa en la comunidad local, dependiendo de los recursos, capacidades e intereses de las organizaciones sociales, religiosas, de trabajadores, empresariales y públicas. Uno de los principales inconvenientes es que no se levantan o mejoran condiciones estructurales como, por ejemplo, caminos y distribución y generación de energía a partir del consenso establecido en un consejo, por más que este pueda ser necesario y sea ,desde ya, deseable y positivo. Debe considerarse que los órganos locales suelen poseer los recursos necesarios (o los medios para obtenerlos) para llevar a cabo ciertas obras de bajo costo y de uso intensivo de mano de obra como desagües, cloacas, pavimento.

Componente Programa Incluir

El Programa Incluir, destinado a jóvenes sin empleo y que están fuera del sistema educativo, tiene como objetivo propiciar “el desarrollo de capacidades productivas de los jóvenes excluidos, promoviendo la generación de emprendimientos productivos y su correspondiente inserción.” (MDS, 2006:37). Se reitera la apreciación de la inempleabilidad por características del sujeto: “será relevante la adquisición de competencias básicas y específicas para la empleabilidad” (MDS, 2006:38). De esta manera, es notorio que el Programa desconoce que las dificultades de los sectores vulnerables se deben más a la escasa y fluctuante demanda de trabajo (por la coyuntura macroeconómica, el patrón de especialización productiva) y a las políticas de reclutamiento de las empresas en las cuales opera la discriminación por origen social que a la oferta de trabajo (los activos de los trabajadores: sus calificaciones, aptitudes, etc.) (Pérez, 2007:119).

El PMO define una población objeto en situación de “vulnerabilidad social” y propone los medios para una inclusión social precaria, dentro de núcleos locales débiles (mayormente comunidades que sufren desempleo, falta de ingresos, deficiencias de infraestructura), a través de actividades informales y

con problemas de sustentabilidad¹⁸, las cuales, en su mayoría, no logran generar ingresos suficientes para reproducir nivel mínimo de la vida propia y de su familia¹⁹.

Tal como lo expresó Bourdieu (2000) el capital social funciona a partir de y reproduciendo los otros capitales de los agentes, haciendo hincapié en los beneficios para la reproducción del capital económico. Las redes de de capitales concentrados suelen cerrarse al exterior para mantener el monopolio de los beneficios entre sus miembros. Los agentes con baja dotación de capital económico, cultural y simbólico se encuentran en una situación desfavorable para utilizar los recursos y beneficios que podría brindarles el capital social (al cual hay que mantener, entrañando gastos en tiempo y dinero). Es por ello que se han de examinar con cuidado aquellas afirmaciones del MDS que sostienen que el capital social se constituye con la simple interacción social y confianza:

“los proyectos [microemprendimientos] son concebidos como una estrategia de generación de capital social, en la medida en que contribuirían a la inclusión de jóvenes en espacios de trabajo conjunto con otros actores sociales, aumentando la confianza social sobre los grupos juveniles y optimizando las capacidades del tejido social local.” (MDS, 2006:38)

Respecto a la sustentabilidad e inserción que permiten estos emprendimientos, la fundamentación conceptual del mismo prescribe, otra vez, la responsabilidad individual en condiciones de vulnerabilidad:

“la sustentabilidad de un emprendimiento productivo tiene estrecha relación con las capacidades productivas y comerciales de los emprendedores y su voluntad para aceptar la dinámica de una experiencia asociativa.” (MDS,

¹⁸ Véase las evaluaciones de Sindicatura General de la Nación <http://www.sigen.gov.ar/>, consultado en mayo 2009.

¹⁹ Si se tienen en cuenta los valores de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del 2006 un subsidio de \$150 como el del PJJHD apenas alcanzaba para cubrir los requerimientos mínimos nutricionales y energéticos de un adulto (INDEC, 2007), distintas evaluaciones han dado cuenta de que la mayoría de los microemprendimientos no generaba los ingresos necesarios para solventar la CBA de una familia tipo.

2007b:74)

Los problemas de sustentabilidad de los emprendimientos son una cuestión en extremo compleja que requiere una articulación con políticas de promoción de la producción, política fiscal (la pendiente reforma tributaria), y de creación y fortalecimiento de circuitos productivos y comerciales dentro de la economía social si se quiere proyectar este ámbito y / o su inclusión en cadenas comerciales de empresas privadas. El PMO ha ido incorporando lentamente algunas articulaciones con empresas privadas (vía el Programa de Responsabilidad Social Empresaria) y ha establecido una reglamentación específica para facilitar a la participación de los microemprendedores en el sistema de compras estatal.

Los problemas de sustentabilidad identificados en las evaluaciones disponibles²⁰ se vinculan tanto con un deficiente estudio del mercado y preparación del proyecto y del grupo como de las contingencias de toda actividad económica²¹.

6. REFLEXIONES FINALES

Habiendo analizado los discursos y resultados del PMO se reconoce que el mismo se enmarca en la misma línea de políticas sociales que la década de los 90, siendo una política focalizada en desocupados con problemas de empleabilidad y en pobres en situación de marginalidad y exclusión social. Los beneficios otorgados por estas “nuevas” políticas son (como los de las anteriores) condicionados. El merecimiento del beneficio refiere tanto a la

²⁰ Véase los informes de la Sindicatura General de la Nación (nota anterior), Abramovich (2007), Martínez Nogueira (varias ed.) entre otros.

²¹ Por ejemplo, cuando se trabaja con maquinarias la ocurrencia de desperfectos genera un alto costo en reparación, que no cubre el programa y, en general, los ingresos del emprendimiento no alcanzan a subsanar sin poner en peligro sus finanzas. Estas desavenencias, deberían ser consideradas dentro del programa. Podría conformarse un seguro para asistencia técnica, de actualización de tecnología y capacitación (cursos externos certificados, con nivel competitivo en mercado: no talleres cortos básicos en las dependencias gubernamentales) y suministro extraordinario de insumos y materia prima (ante suba de precios, cambios en el mercado).

condición de pobreza como a la “voluntad” de trabajar. Estas dos condiciones son parte de un supuesto más profundo sobre la organización de la sociedad en base a la universalización del empleo, quedando los inempleables como parias, pasibles de recibir un subsidio por su incapacidad para trabajar (en relación de dependencia). Asimismo, ha de considerarse que, a pesar de la retórica del Plan sobre el “emponderamiento” de los pobres y el desarrollo local, se implementa una nueva política de control social de los pobres, obligados a demostrar su situación de marginalidad e inempleabilidad para acceder a una asistencia que no representa una mejora suficiente en sus ingresos y en su calidad de vida para superar la *línea* de pobreza.

En relación a la pregunta inicial, si las políticas públicas puestas en marcha impulsaban a la economía social como una alternativa de producción, consumo, distribución e interacción social o como un sector dependiente, un paliativo ante la pobreza y la exclusión de la economía de mercado principal, comprendo que un programa que promueve microemprendimientos para poblaciones en condiciones de marginalidad, con restricciones en financiamiento, acompañamiento y sustentabilidad, promueve mayor marginalidad y exclusión. Una política contundente y masiva para el desarrollo local y de la economía social, tal como se ha presentado al PMO, no puede sostenerse ni con un presupuesto escaso ni con un Estado retraído de los bienes y servicios públicos. Tampoco es viable la propuesta del PMO de una distribución de ingresos al interior de los microemprendimientos y proyectos subvencionados sin la ejecución de una política nacional redistributiva, porque se está dejando fuera a la mayor parte de la riqueza que genera el país y sus mecanismos de apropiación inequitativos. Por tanto, se subraya que desde un Estado retraído de los bienes y servicios públicos, se está reproduciendo una política focalizada en los pobres “merecedores”, continuando con las líneas que delinearon los organismos internacionales de crédito y desarrollo durante las últimas dos décadas.

Si bien la economía social puede brindar los medios para mejorar la calidad de vida y la inserción de muchas personas no se la debiera considerar simplemente como una herramienta de lucha contra la pobreza ante mercados de trabajo saturados y expulsores de trabajadores. Esta es la propuesta del

MDS, potenciar emprendimientos de la economía social para mejorar los ingresos de los excluidos y marginales, pero sin lograr garantizar la superación de la pobreza o, al menos, de la indigencia

La construcción de una economía social compleja que pueda ser una alternativa a la economía capitalista a nivel nacional precisa de una sociedad civil con tramas resistentes y de un Estado presente y consistente. Se requieren acciones que promuevan y protejan a la economía social en su heterogeneidad y riqueza, acciones económicas, jurídicas y culturales. Si bien son numerosas las dificultades en la implementación de este tipo de políticas multiactorales y que intentan ser descentralizadas, debe considerarse que el PMO ya lleva cinco años en ejecución (en un contexto de continuo crecimiento económico hasta mediados de 2008). De todas formas, resaltar las deficiencias del Plan no implica que éstas no puedan subsanarse y llegar a ser la base de un verdadero *nuevo* paradigma en políticas públicas o del *rescate* de antiguas tradiciones universalistas.

Por otro último, los documentos de las *nuevas* políticas y, en especial, del PMO, pueden considerarse una invitación a reflexionar sobre (la disputa por) la nominación del desarrollo local y de la economía social pero también sobre los discursos de la pobreza y los recursos sociales e individualizados.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTOS CITADOS

Abraamovich, Ana Luz (2007) *¿Es posible crear productores? Un análisis de grupos de emprendedores financiados por la tipología 6 'actividades socioproductivas' del componente materiales del Programa Jefes de Hogar*, tesis de Maestría, UNGS, Buenos Aires.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2006) "La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de 'opciones preferenciales por los pobres'", en Luciano Andrenacci (2006).

Andrenacci, L. (compilador) (2006) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.

Arroyo, Daniel (2008) "ECONOMIA SOCIAL: un potencial sector de inclusión social", en ACI.

- Bourdieu, P. (2000). "Las formas del capital. Capital económico, capital cultural y capital social", en *Poder, derecho y clases sociales*. Desclée de Brouwer, Bilbao.
- Coraggio, J. L. (2002) "La agenda del desarrollo local", en *Autogestión Vecinal*.
- Cortesi, J. (2003) "Red de Trueque Solidario (RTS)" en Hintze, S. (editora) *Trueque y Economía Solidaria*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires.
- Danani, Claudia (compiladora) (2004) "Introducción", en *Política social y economía social. Debates fundamentales*, OSDE-ALTAMIRA-UNGS, Buenos Aires.
- Goren, N. (2005) "Plan Nacional Manos a la Obra. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?", *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, 10 al 12 de agosto, Buenos Aires.
- Graña, Juan M., Damián Kennedy y Jimena Valdez (2008), "El "modelo" de la post Convertibilidad: contenido, límites y perspectivas" para las IIº Jornada de Economía Política, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 10 y 11 de noviembre.
- Hintze, S. Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el "capital social de los pobres" en Danani, C.(2004).
- Hopp, Malena (2008) "Tensiones en la construcción de la Economía Social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra", en *V Jornadas de Sociología de la UNLP*.
- INAES (2008) *Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*, coordinado por Carmen Báez, 2º Edición, Buenos Aires.
- INDEC (2004) "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 28 aglomerados urbanos", resultados semestrales: 1º semestre, Información de prensa.
- INDEC (2007) "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 31 aglomerados urbanos", resultados 2º semestre 2006, Información de prensa.
- Iucci, M. (2007). "La conformación de la agenda de la política social local. El caso del Plan de Fortalecimiento a programas sociales en el municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires)" en *50 aniversario de la carrera. VII jornadas de sociología: pasado, presente y futuro, 1957-2007*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005) *Rendimos Cuentas, informe*

de gestión.

- Ministerio de Desarrollo Social (2006) "Lineamientos de Políticas Sociales", cuaderno nº 1.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Técnica Permanente, (2007a) "Sistematización e intercambio de información sobre experiencias en políticas sociales Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra", Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007b) "La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, 2006" MDS, PNUD,
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2004a) "*El impacto de la nueva fase de crecimiento en el empleo y en las empresas (2003-2004)*", Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (200b) *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios.*
- Neffa, J.C. (2008) (coordinador) La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires, La Plata : Ministerio de Trabajo Provincia de Buenos Aires ; Buenos Aires: CEIL-PIETTE,
- Pérez, P. E. (2006) "Tensiones entre la política macroeconómica y la política de ingresos en la Argentina post-Convertibilidad", en *Laboratorio*, año 8, nº 19.
- Ramírez, J. Plascencia (2005) "Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam", en *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 4, nº 4.
- Rebón, M. y G. Salse. (2003) " Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión".
- Rodríguez, Corina Rodríguez y María Fernández Reyes (2006) "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo", Documento de Trabajo nº 55, CIEPP, Buenos Aires.
- Srnec, C. (2008)"Recuperándonos de la crisis. Trabajadores asociados y programas de desarrollo", en *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, La

Plata, 10, 11 y 12 de diciembre.