

Título de la ponencia: Políticas públicas y economía social: de los supuestos a la implementación

Autor/es: Cristina Etchegorry; Cecilia Magnano, Andrés Matta

Dirección de correo electrónico: cristinaetchegorry@gmail.com;
ceciliamagnano@yahoo.com.ar; amatta@arnet.com.ar

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Católica de Córdoba; Instituto de Administración, Facultad de Cs. Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba

Introducción

En el marco de dos investigaciones orientadas a relevar el funcionamiento asociativo de organizaciones de la economía social en la ciudad de Córdoba es posible reconocer la fuerte impronta que las políticas públicas han tenido en la formación y funcionamiento de ese tipo de emprendimientos.

Si bien el análisis de las políticas no fue el principal objetivo de dichas investigaciones, acabó constituyéndose en uno de los elementos fundamentales para valorar los resultados de las iniciativas de promoción de grupos asociativos. En este trabajo, el abordaje de las políticas públicas se realiza desde tres aspectos, que podrían comprenderse en relación a tres etapas del análisis de políticas: identificación del problema, formulación de alternativas, e implementación.

Respecto de la identificación del problema y sobre la base del planteo de la “ventana de lanzamiento de política” se abordan las cuestiones vinculadas a la coyuntura político-social-económica e intelectual que sirve de marco a la instalación en la agenda de políticas orientadas a la Economía Social. El modo en que se instala la política será decisivo a la hora de definir estrategias de acción dirigidas, entre otros aspectos, a desarrollar la “asociatividad” a través de herramientas que no necesariamente se ajustan a los supuestos del marco ideológico adoptado. Finalmente, a la hora de la implementación de las políticas es posible advertir que los operadores burocráticos “del nivel de calle” serán quienes, más lejos (o no) de la comunidad epistémica y más cerca de los “tiempos políticos”, terminarán implementando las políticas desde lógicas de trabajo no siempre ajustadas a los anhelos del marco general.

Para este análisis se tendrán en cuenta los casos de emprendimientos beneficiarios del Plan Nacional Manos a la Obra llevados adelante desde la Municipalidad de Córdoba en el período 2005/07 y de dos cooperativas de trabajo, impulsadas también desde la misma institución, constituidas hacia el año 2002 y estudiadas por el equipo de investigación entre 2007/08.

I. La entrada en la agenda

A pesar de que es poco realista que en el análisis de políticas se separe la etapa de la “entrada en agenda” respecto de la definición e implementación de las mismas, el clásico esquema de estudio por fases permite desagregar algunos elementos claves a la hora de analizar las políticas orientadas al desarrollo de la Economía Social, haciendo eje en este caso en el Plan Nacional Manos a la Obra y la promoción de cooperativas de trabajo en el marco local.

Se sigue, para ello, el modelo sugerido por Kingdon en torno al establecimiento de la agenda política (Parsons, 2007). El autor establece que el proceso de formación de la agenda está compuesto por tres corrientes: la de *los problemas*, la de *las políticas* y la de *la política* y establece para cada una de ellas una serie de factores a considerar a la hora de definir la agenda. A su vez utiliza la metáfora de la “ventana de lanzamiento” para referirse a aquellas situaciones en las que las tres corrientes confluyen y posibilitan la instalación prioritaria en la agenda.

Con respecto a la corriente de *los problemas* Kingdon señala que “para que una situación sea un problema, las personas deben estar convencidas de que deben hacer algo para modificarla” y a ese convencimiento se llega según el autor a través de tres mecanismos: la existencia de indicadores que revelen una situación dada; la posibilidad de que se produzcan eventos que pongan de manifiesto públicamente los problemas y la retroalimentación que aporta datos respecto del incumplimiento de metas.

La llamada “crisis del 2001” evoca en los argentinos inmediatamente el estado de la “corriente de los problemas”: desempleo, pobreza, desigualdad, exclusión son algunos conceptos que remiten a los alarmantes indicadores de situación de los primeros años del siglo. Estos indicadores fueron acompañados por una serie de eventos que pese a sus diferencias tenían como común denominador

la acción colectiva. Los movimientos piqueteros, las asambleas barriales, los clubes del trueque que se desarrollan y toman fuerza en el 2001 y 2002 expresan dos elementos claves a la hora de caracterizar los problemas y sus posibles respuestas: por un lado, la cooperación y el trabajo organizado y por otro, la demanda de políticas integrales, que superen la falsa división entre lo “social”, lo “político” y lo “económico”.

A esto habrá que sumar, ya como parte del proceso de retroalimentación, la evidente insuficiencia del “Plan Jefes y Jefas de Hogar” existente en ese momento respecto de la demanda de políticas integrales. Dicho Plan había surgido como una respuesta social en la urgencia durante la presidencia de Rodríguez Saá y fue re definido como un programa de “acceso universal” a partir del decreto 565/02 del presidente Duhalde. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” se presenta como una política superadora de la visión estrecha de la política social y el presidente Kirchner en el lanzamiento del PMO señalará el giro hacia “esquemas de políticas sociales absolutamente integradoras”, donde “aparezca de vuelta no el Estado benefactor, sino el Estado que promueve, la provincia que actúa y el municipio que ejecuta”.

Respecto de la corriente de *las políticas públicas*, Kingdon plantea la metáfora de la “sopa primavera” y señala que las ideas están flotando, se confrontan entre sí y se combinan, y para sobrevivir y llegar a la superficie deben ser técnicamente factibles, compatibles con los valores dominantes y capaces de anticipar sus limitaciones. Existen desde su perspectiva comunidades de especialistas en políticas públicas, que son los responsables de la circulación de estas ideas. En este análisis interesa poner de relieve, a modo de hipótesis, dos de esos actores: el FRENAPO y la Universidad Nacional de General Sarmiento.

En una ponencia anterior de este equipo se hizo referencia a las distintas corrientes teóricas sobre las que puede pensarse la Economía Social (Nosetto, 2005): la del pensamiento económico clásico, la de la economía plural y la corriente que se desprende de algunos planteos neomarxistas. El primero y el último, descartan, por diferentes motivos, la posibilidad de un desarrollo y articulación de la Economía Social a través de las políticas públicas. En consecuencia, el marco coherente para estas políticas es el llamado de la

Economía Plural, desarrollado en Argentina principalmente por José Luis Coraggio, que plantea avanzar en la integración de la economía pública, la privada y la solidaria o social, probablemente fortaleciendo al sector más débil, para que todas las relaciones económicas puedan llevarse adelante en beneficio de todos.

El trabajo académico de Coraggio y el equipo de la UNGS puede considerarse como referente clave de las ideas que “flotaron” en la corriente de las políticas públicas que aquí se analizan. El vasto estudio de casos, la identificación de las variables más sensibles y el posicionamiento ideológico a favor de políticas públicas que incidan en la consolidación del sector de la Economía Social, hacían sus propuestas técnicamente factibles y capaces de anticipar las limitaciones que este tipo de emprendimientos podían conllevar. Como se verá, precisamente la consideración –o no- de las hipótesis de estos autores respecto del rol de la asociatividad en la implementación de las políticas, es un elemento central a la hora de valorar los resultados.

Finalmente, en relación a la corriente de *la política*, Kingdon plantea cuatro elementos que determinarán, en forma separada de las otras corrientes, la situación de la cuestión en la agenda: ánimo nacional, fuerzas políticas organizadas, gobierno y construcción de consensos. Y es en esta corriente que probablemente esté la clave de la instalación en la agenda de las políticas orientadas al desarrollo de la Economía Social. En primer lugar y como elemento central aparece el cambio de gobierno en mayo de 2003, broche de la accidentada transición iniciada en el 2001, que se engarza por un lado con las corrientes que declaran el agotamiento del modelo neoliberal tanto a nivel nacional como internacional. En este último espacio es fuerte el impulso que el éxito del Foro Social Mundial imprime en los movimientos sociales que comenzaban a manifestarse y constituirse en Argentina.

Esto frente al desgaste de las fuerzas políticas organizadas, representado por el eslogan “que se vayan todos” y contrarrestado desde el gobierno de Duhalde por la convocatoria a la Mesa de Diálogo, plantea la posibilidad de que otras voces tengan lugar en la definición de las políticas. La Iglesia y el Frenapo con fuerza durante la transición y la consolidación de los Consejos Consultivos en las políticas del gobierno kirchnerista, eran nuevos espacios de articulación que

pretendían revitalizar la construcción de las políticas ante la crisis de las fuerzas tradicionales de representación.

La confluencia clara de las tres corrientes señaladas por Kingdon (problema, propuesta y receptividad política), habilitó la “ventana de lanzamiento” de las políticas ligadas al desarrollo de la Economía Social con tres pilares claves: el impulso de los emprendimientos asociativos -vía fomento de cooperativas de trabajo o líneas de subsidios para emprendimientos productivos asociativos-; el apoyo a organismos de microcrédito y el impulso a la articulación de estas políticas en el marco de procesos de desarrollo local territorial.

II. La asociatividad como alternativa

En los trabajos de investigación realizados por el equipo se abordan casuísticamente las políticas que impulsan emprendimientos asociativos. El objetivo de esos trabajos fue analizar el funcionamiento asociativo de las organizaciones, tomando en cuenta el conocimiento mutuo (previo y posterior a la constitución del grupo), la división del trabajo, la comunicación, la toma de decisiones y la resolución de conflictos. En ambos estudios se utilizaron entrevistas en profundidad y encuestas, éstas últimas -para el caso de una de las cooperativas- fueron procesadas por el método de análisis de redes sociales y sus resultados re trabajados con los miembros de la cooperativa.

Una de las principales conclusiones en ambos estudios tuvo que ver con el rol del Estado como promotor de estas organizaciones, lo que se constituyó en el puntapié de las reflexiones del presente trabajo. En ambos casos, aunque de modos diferentes, de no haber mediado la actividad estatal la gran mayoría de los grupos no se hubieran constituido. El estudio del funcionamiento asociativo de los grupos beneficiarios del PMO reveló que sólo 4 emprendimientos existían como tales antes de presentarse para la obtención del subsidio.¹

En el caso de las cooperativas estudiadas, aunque la “promoción” de la asociatividad se dio por vías indirectas, es innegable la impronta de una matriz de surgimiento signada por el Estado en un doble rol: como impulsor de la constitución del grupo y como regulador de la asociatividad a través del marco legal al que se enfrentan los asociados una vez que deciden formalizar su

¹ El financiamiento estaba destinado a los proyectos presentados por grupos de más de tres miembros pertenecientes a distintas unidades domésticas.

situación. La “inspiración” estatal operó en ambos casos de manera diferente. En una de las cooperativas, integrada por trabajadores de carga y descarga del mercado de abasto de la ciudad, la constitución del grupo asociativo y su posterior formalización operó como requisito para acceder a créditos y beneficios sociales que de otro modo no podrían haber sido percibidos dado el alto grado de vulnerabilidad social de sus integrantes. La otra cooperativa estudiada, conformada por ex empleados de la empresa concesionaria del estacionamiento municipal, llegó a constituirse como cooperativa luego de tres meses de lucha, bajo la promesa de contratación por parte del municipio y con la inclusión de una cláusula que preveía la paulatina absorción de sus miembros como empleados municipales en el futuro.

Sobre la base de estos elementos, no es difícil acompañar las conclusiones del estudio de Martí (2002) respecto de que en muchos casos las cooperativas implican la persistencia lógicas clientelares en relación con el Estado promotor y la conformación de cooperativas de trabajo funciona de manera espuria encubriendo relaciones laborales asalariadas.²

Por su parte, la formalización se da de manera “oportunista” dada la limitada e inadecuada oferta disponible en materia de “formas jurídicas” en la legislación argentina, por lo que la elección de la cooperativa como marco jurídico no significó, en muchos casos, formalizar un conjunto de relaciones consistentes con los principios cooperativos sino utilizar “lo que hay” en la legislación para acceder a beneficios que sin un reconocimiento jurídico serían inalcanzables.

Si bien la promoción de las formas organizacionales asociativas es parte de las políticas públicas orientadas al desarrollo de la Economía Social, lo interesante es analizar si esa acción significó la constitución efectiva de grupos inspirados en los principios de la ES. Para ello es preciso retomar que las notas esenciales de esta forma de comprender la asociatividad están en su carácter colectivo y voluntario, orientado al largo plazo y sostenido sobre la confianza mutua, la transparencia y la democracia (Magnano, C., Orchansky, C. et al. 2007).

² En este sentido es oportuno citar lo dicho por uno de los miembros del consejo de administración de una de las cooperativas: “vos sabés lo que son las cooperativas (...) son usadas para flexibilizar para... te tiran todo el problema a vos.”

Teniendo en cuenta lo expuesto es posible relativizar el carácter “voluntario” de una asociatividad impuesta como requisito para la obtención de subsidios, créditos, etc. Las investigaciones mencionadas mostraron, además, que el funcionamiento asociativo estaba vinculado a dos elementos que podrían considerarse “semillas de asociatividad”: los vínculos familiares y, en el caso de las cooperativas, la lógica sindical.

En el caso de los grupos beneficiarios del PMO, la asociatividad era mayor en los grupos constituidos íntegramente por familiares que en los grupos formados por no familiares. A este resultado se llegó a través de procesar los datos obtenidos con el método de análisis de componentes principales y donde se definió la variable asociatividad en función de la forma en que se tomaban las decisiones, la frecuencia en la comunicación, la confianza entre los miembros, la percepción acerca del funcionamiento asociativo del emprendimiento y la manera en que se repartían los ingresos.

Por otro lado, en ambas cooperativas el “núcleo asociativo” estaba conformado sobre la base de relaciones familiares: padre e hijo en un caso, hermanos en el otro, quienes son los que constituyeron el origen de las cooperativas y los “nodos” en las redes de información y comunicación. Son ellos los que ocupaban los cargos de autoridad, quienes toman las decisiones y quienes llevan adelante las relaciones con el Estado y otras organizaciones.

Sin duda los vínculos familiares garantizan relaciones de confianza previas, sin “presuponer” o “inventar” la asociatividad ya que es precisamente en la familia donde por lo general prevalecen las relaciones de cooperación, comensalidad y donación, articuladas por el principio de la reciprocidad, característico de la Economía Social (Razeto, 2002).

La otra “semilla de asociatividad” presente claramente en las cooperativas e indirectamente en los grupos asociativos del PMO es la inspiración sindical. En un caso, como consecuencia de continuar la lucha sindical pero desde la condición de desempleados y, en el otro, en función de que los objetivos por los que se constituye la cooperativa están más relacionados con los fines de aquel tipo de organizaciones que con los de una cooperativa de trabajo (cobertura social, seguro, etc.). En ambos casos la orientación hacia la lógica sindical podría responder a una socialización vivida por los actores en el marco de la economía de mercado capitalista con escaso conocimiento y desarrollo

de una cultura ligada a la economía social o al movimiento cooperativo, pero con valores claramente orientados en ese sentido que sostienen la aspiración a un funcionamiento superador del individualismo propio del mercado capitalista.

La asociatividad ha funcionado, en el marco de las políticas públicas para el desarrollo de la ES que se han analizado, como un medio para alcanzar otros fines. En ninguno de los casos estudiados la promoción y desarrollo de la asociatividad pasó de ser un requisito a ser un fin en sí misma: se requería la constitución de grupos asociativos, sin considerar las dificultades que implica este tipo de funcionamiento en sociedades atravesadas por la lógica individualista del capitalismo de mercado. Esto permite advertir que para el Estado, la asociatividad podría haber funcionado como medio para ampliar la escala de la política y para los emprendedores o socios de las cooperativas, como un instrumento para acceder al subsidio, al trabajo, al crédito.

La elección de promover la asociatividad como una de las alternativas para desarrollar la ES debió ser coherente con los supuestos que la inspiran, es decir, propender al establecimiento de relaciones de confianza mutua a largo plazo para lo cual creemos sería necesario tener en cuenta tres elementos: la existencia de lazos previos; la asistencia psicosocioorganizativa y la inserción de las organizaciones en redes económico-sociales ampliadas.

En relación al primer punto, es preciso que la política pública estatal apoye los emprendimientos que ya funcionan en base a una dinámica asociativa. Sin embargo, dado que la realidad es poco fértil en ese sentido, si la política se orienta a generar nuevos emprendimientos que operen en esa lógica, es importante considerar las “semillas de asociatividad” tales como la familia, la pertenencia a instituciones u organizaciones de base que se asienten en prácticas y valores superadores del individualismo.

La asistencia psico-socio-organizativa debe orientarse a sostener a los grupos mientras opera el cambio de subjetividad del individualismo a la cooperación. Esto implica dotar a los actores de capacidades actitudinales y de gestión que permitan la administración de las relaciones interpersonales, aceptando y manejando los conflictos, mejorando la comunicación y ampliando la participación en la toma de decisiones. Para ello es necesario reconocer y valorar como una inversión el tiempo que requiere el establecimiento de relaciones de confianza, que se dan a través de actividades no directamente

ligadas a la producción pero que impactan directamente en la posibilidad del desarrollo de lazos sólidos a largo plazo.

Un último elemento central para la definición de estrategias exitosas en el marco de la ES, es la inserción de los emprendimientos asociativos en el marco de procesos de desarrollo territorial, lo cual estaba definido en el marco general de la política y sin embargo no fue considerado al momento de la aprobación de los proyectos en el caso de los beneficiarios del PMO, ni abordado como estrategia en el caso de las cooperativas. Para Coraggio (2004a,b) el impulso a la ES, si es una estrategia genuina de desarrollo del sector y no una mera política coyuntural para paliar la pobreza, implica avanzar en la integración de la economía pública, la privada y la solidaria o social.

III. La implementación

La tercera etapa del análisis de política se centra en la implementación de la misma. Para ello, se debe considerar en qué medida la ejecución concreta de la política responde a los problemas definidos e instalados en la agenda por la comunidad epistémica y al espíritu de la estrategia de intervención.

Entre las múltiples líneas teóricas del análisis de políticas públicas, se señala la pertinencia para el estudio de la implementación, de aquellas que ponen en el énfasis en considerar la “street level bureaucracy” (Elmore, 1993; Parsons, 2007) como elemento determinante a la hora de comprender los resultados de una política y por tanto también, al momento de hacer sus redefiniciones.

En el marco de dicha teoría, Lipsky plantea que “los funcionarios del nivel de calle tienen un impacto considerable en la vida de la gente (...) Ellos determinan la elegibilidad de los ciudadanos para subsidios y sanciones. Ellos supervisan el tratamiento que reciben los ciudadanos en estos programas.” En los casos que se analizaron, el “nivel de calle” de la Administración Pública tuvo un rol de máxima importancia y en algunos casos implicó un alejamiento de lo previsto en el diseño.

Dadas las diferencias en la implementación entre ambas investigaciones realizadas por el equipo, se abordará cada caso por separado.

a. Flexibilidad y respuestas creativas: el PMO en Córdoba

El Plan preveía que los proyectos debían ser presentados a través de los municipios u ONG's, avalados por el Consejo Consultivo y elevados para su aprobación por el Ministerio de Desarrollo Social. En el caso de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, la difusión y evaluación de los proyectos estuvo a cargo del equipo técnico de la por entonces Dirección de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Córdoba, integrada por administradores de empresas, economistas, trabajadores sociales, comunicadores sociales y abogados con formación en Economía Social. La difusión se realizó a través de los Centros de Participación Comunal (CPC) y este equipo técnico llevó adelante tareas de capacitación con el fin de orientar a los potenciales beneficiarios para completar los formularios, como de acompañamiento posterior a la aprobación de los subsidios. El modo de difusión y las características de la conformación y modo de trabajo del equipo incidieron notablemente en la selección de los proyectos beneficiarios.

Un primer "filtro" tiene que ver con los lugares donde se difundió el PMO: si bien el público de los CPC es heterogéneo, podría no ser el canal más adecuado para llegar a los sectores más vulnerables de la ciudad. En segundo lugar, las instancias de capacitación procuraron que los planes de negocio fueran elaborados por los mismos destinatarios, como un modo de garantizar el aprendizaje y el compromiso con el proyecto, lo que significó de hecho que no todos los que accedieron a la capacitación, finalmente presentaron los formularios. Estas dos decisiones del equipo de implementación derivaron en una selección de beneficiarios que no se ajustó completamente a lo planteado en la formulación del PMO.

A su vez, la convicción expresada por los miembros del equipo de que no es posible forzar la asociatividad y que por lo tanto, era preciso partir de los lazos ya existentes para la conformación de los emprendimientos, llevó a aprobar subsidios a grupos familiares, a pesar de que el PMO en su línea emprendimientos productivos asociativos estaba destinado a grupos asociativos no familiares, pertenecientes a sectores vulnerables, tal como consta en las resoluciones de su creación.

Esta flexibilización de los criterios decidida por el equipo técnico posibilitó el éxito de algunos emprendimientos asociativos en Córdoba, en función de los análisis realizados en la investigación, lo que permite reforzar la importancia del

nivel operativo a la hora de considerar el diseño de las políticas y su implementación. Tal como se plantea desde el enfoque del “street level...” lo importante es la relación entre los diseñadores de políticas y los responsables de su implementación y resultados (Parsons, 2007), lo que, si no fue previsto, deberá ser evaluado con miras al diseño de nuevos planes o programas.

b. Autonomía y pocos recursos: la asistencia a las cooperativas

En el caso de las cooperativas estudiadas, ambas están enmarcadas en las gestiones del equipo de la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social (DTES), área dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana. Ésta dirección llevaba adelante los Programas Producto Ético, que constituían un “paraguas” para la gestión de diversos programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La gestión municipal que asume en el 2003 se enfrenta con situaciones críticas: concesiones caídas, servicios irregulares, falta de recursos, acompañados de un discurso centrado en la responsabilidad del Estado Municipal para la resolución de los problemas sociales. La Secretaría de Desarrollo Social atenderá a los sectores más vulnerables a través la asistencia para la supervivencia vía la implementación del Programa Familias, y la promoción a través de la DTES, que, con escasos recursos organizacionales, deberá hacer frente a las crecientes demandas.

A la DTES concurrían grupos de personas con un alto grado de vulnerabilidad social, con el objetivo de constituirse en cooperativas de trabajo para así poder participar de las licitaciones municipales en áreas como el control de estacionamiento, desmalezamiento y limpieza, etc. Por regla general estos grupos no tenían trayectoria asociativa, ni organización interna; tampoco contaban con capacidades de gestión ni con capital social que les permitiera superar la dependencia respecto de la municipalidad. Todo eso debía ser enfrentado por un pequeño grupo de empleados municipales, algunos sin experiencia en este tipo de tareas, pero con la posibilidad de gestionar recursos a nivel nacional, sobre todo créditos (fondos de la ley 26117 de promoción del microcrédito, PMO, etc.).

Tal como lo señala Elmore (1993) la autonomía de los agentes de la administración del nivel operativo es paradójica: ocupan una posición crítica en

la implementación de la política, pero sus condiciones de trabajo rara vez favorecen su desempeño adecuado.

Los técnicos de la DTES, situados en el “nivel operativo” debían enfrentar las tensiones provenientes de tres tipos de demandas a veces contrapuestas: de las autoridades municipales, de las autoridades nacionales proveedoras de los fondos y de los destinatarios de las políticas. Los autores de la teoría de “street level bureaucracy” prestan especial atención a los mecanismos de adaptación que los operadores administrativos desarrollan para poder sobrellevar tales tensiones. A modo de hipótesis es posible afirmar que una de estas estrategias fue la alianza con la Universidad, como un modo de “tercerizar” actividades que, dados sus recursos y competencias, les era difícil realizar.

Un “mapeo regresivo” de la política pública, tal como lo plantea Elmore, hubiera permitido advertir la insuficiencia organizativa y la adecuación (o no) de los patrones de conducta de los “implementadores” de la política y en base a ello dotar de los recursos organizativos necesarios para llevar adelante una acción efectiva con sectores altamente vulnerables.

Reflexiones finales

Las ideas presentadas en este trabajo corresponden a reflexiones derivadas de investigaciones previas y constituyen hipótesis respecto a las distintas etapas del proceso de las políticas públicas de promoción de la asociatividad en sectores vulnerables, que deberán ser corroboradas en futuras investigaciones. En primer lugar, respecto de la entrada en agenda de las políticas orientadas a la promoción de la Economía Social, siguiendo la teoría de Kingdon sobre la “ventana de lanzamiento”, se plantea que la asunción de Kirchner en el marco del consenso en torno al agotamiento del modelo neoliberal de economía de mercado, el debilitamiento de las fuerzas políticas organizadas y el crecimiento del papel político de organizaciones horizontales y de base, implicaron la receptividad política de la problemática y de las posibles soluciones. Los indicadores de pobreza y desempleo heredados de la década del '90, sumados a distintas demandas de solución que fueran más allá del derecho a la sobrevivencia, constituyeron la “corriente de los problemas” que encontró en el marco de las teorías de la Economía Social algunas ideas técnicamente viables para la formulación de alternativas al modelo en decadencia.

En segundo lugar, la elección de la asociatividad como una de las estrategias para la promoción de la Economía Social ha tropezado con algunas dificultades en la implementación. Sobre la base de los datos recogidos en las investigaciones, es posible afirmar que, si bien la asociatividad es un principio clave de este modelo socio-económico, el que se haya constituido “de hecho” en un medio para otros fines, desdibuja sus posibilidades reales de sentar las bases para la consolidación de otro tipo de relaciones económicas. En los casos bajo estudio, desde la perspectiva de los beneficiarios la conformación de los grupos asociativos pudo haber sido asumida como un requisito para acceder a un subsidio o un crédito y para el Estado, como un medio de alcanzar aumentar la escala de beneficiarios de la política.

Si de lo que se trata es de favorecer el desarrollo de grupos asociativos, deberían tenerse en cuenta tres elementos claves. En primer lugar, partir de lazos preexistentes o “semillas de asociatividad” tales como los vínculos familiares o la participación en organizaciones sociales de base o sindicatos, que impliquen la existencia de relaciones de confianza previa. En segundo lugar, diseñar estrategias de asistencia y capacitación en aspectos psico-socio-organizativos que consideren la inversión en tiempo requeridas para el cambio de subjetividad del individualismo a la cooperación. Y finalmente, considerar a la asociatividad como un elemento más dentro de políticas integrales de desarrollo territorial, lo cual será requisito indispensable para la supervivencia y crecimiento de este tipo de emprendimientos.

Por último, respecto de la implementación, los supuestos de la teoría de la “street level bureaucracy” permiten plantear hipótesis respecto de la importancia de contar a la hora del diseño de futuras políticas con un “mapeo regresivo” que de cuenta de las capacidades y recursos del nivel operativo de la administración. Esto posibilita la elección de alternativas de políticas más eficaces, teniendo en cuenta la necesaria autonomía de los agentes, dotados de los recursos necesarios para la concreción de las ideas y sus reglamentaciones.

Estas hipótesis deberán ser profundizadas con un estudio riguroso de las estrategias de las políticas públicas, lo que permitirá brindar elementos para avanzar en la elaboración de políticas estructurales que sienten bases sólidas para modelos económico-sociales inclusivos a largo plazo.

Bibliografía

- Coraggio, José Luis (2001) *Problematizando la Economía Solidaria y la globalización alternativa*. Presentación en el II Encuentro Internacional sobre Globalización de la Solidaridad, Québec (9-12 octubre).
- Coraggio, José Luis (2004a) *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio a la pobreza."* Ed. Espacio. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (2004b) "Prioridades en la política social y los planes de desempleo", en *Diario Página 12*. 12 de abril de 2004.
- Elmore, Richard (1993) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en *La implementación de las Políticas*, Porrúa, México.
- Magnano, C., Orchansky, C. et al. (2007) *Estrategias Asociativas para micro y pequeñas empresas*. Área de Capital Social y Desarrollo Local. Instituto de Administración (FCE-UNC). Publicado por Programa Área OIT.
- Martí, Juan Pablo (Coord.) (2005) "Cooperativas de Trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión", en *Revista UniRcoop*, Volumen 3, núm. 1.
- Nosetto, Luciano (2005) "Inscripciones teórico-políticas de la economía social", en *3er Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local*. Publicado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Parsons, Wayne (2007) *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO-Miño y Dávila. México.
- Razeto, Luis (2002) *Empresas alternativas*. Ed. Nordan, Montevideo.
- Repetto, Marcelo, Dal Masetto, Fernanda y Vilas, María José (2004) "Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio- económica", en *Serie Estudios de Caso sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID), Washington DC.