

La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)

Vanesa Ciolli



**LA ECONOMÍA SOCIAL COMO
HERRAMIENTA DE POLÍTICA ESTATAL:
UN ABORDAJE DESDE EL PLAN MANOS A
LA OBRA (ARGENTINA 2003-2009)**

La Colección Becas de Investigación es el resultado de una iniciativa dirigida a la difusión de los trabajos que los investigadores de América Latina y el Caribe realizan con el apoyo de CLACSO.

Este libro presenta la investigación que el autor realizó en el marco del concurso “Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social” organizado por CLACSO con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Asdi).

Los contenidos de este libro fueron evaluados por especialistas externos en un proceso de revisión por pares.

Ciolti, Vanesa

La economía social como herramienta de política estatal: : un abordaje desde el Plan Manos a la Obra : Argentina 2003-2009 . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2015. - (Becas de investigación)

E-Book.

ISBN 978-987-722-050-6

1. Economía Argentina. 2. Economía Social. 3. Política pública. I. Título
CDD 330.098 2

Otros descriptores asignados por CLACSO:

Economía Social / Estado / Desarrollo Local / Ciudadanía / Organizaciones Sociales / Trabajo / Políticas Públicas / Pobreza / Ideología / Argentina

Colección Becas de Investigación

**LA ECONOMÍA SOCIAL COMO
HERRAMIENTA DE POLÍTICA ESTATAL:
UN ABORDAJE DESDE EL PLAN MANOS A
LA OBRA (ARGENTINA 2003-2009)**

Vanesa Ciolli



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo de CLACSO Pablo Gentili

Directora Académica Fernanda Saforcada

Colección Becas de Investigación

Coordinadora del Programa de Becas Natalia Gianatelli

Asistentes Magdalena Rauch y Victoria Mutti

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Primera edición

La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009) (Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2015)

ISBN 978-987-722-050-6

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO <www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

ÍNDICE

La economía social “desde abajo”		9
La economía social y sus debates teórico-políticos		15
El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”: Características institucionales y modelos de gestión		25
Configuración del entramado de actores sociales y políticos: Participación e incidencia		45
Discursos, ideología y significaciones sociales		55
Economía social como herramienta de políticas sociales: evaluación a partir del PMO		65
Siglas		69
Bibliografía		69

Vanesa Ciolli*

LA ECONOMÍA SOCIAL “DESDE ABAJO”

El estudio de las políticas públicas –entre las cuales se incluyen las políticas sociales– remite al “proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones [socialmente problematizadas] ante las cuales el Estado y otros actores toman posición” (Oszlak y O’Donnel, 1976:10). Por ello, el presente análisis se focaliza en la acción estatal considerada como un momento del entramado de actores que se configuran en torno a una situación definida como problemática y sobre la cual se proponen intervenir. Entender las interacciones entre los actores como entramado significa interpretar “los modos en los que se juega la posibilidad de distintos cursos de acción ante un mismo contexto estructural” (Rodríguez y Di Virgilio, 2011).

Nuestro objeto de estudio, el proceso de diseño, formulación e implementación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, no constituye una excepción. Su lanzamiento se inscribe en un contexto económico, social y político peculiar caracterizado –a

*Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Desarrollo Local y Economía Social por la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Participa en equipos de investigación del Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -ambos pertenecientes a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires- y de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas. Desde el año 2000 ha participado como capacitadora y coordinadora en numerosos proyectos de educación popular en cooperativas de trabajo.

grandes rasgos— por: altos niveles de indigencia, pobreza y desempleo, una espiral ascendente de conflictividad social, la proliferación de organizaciones y movimientos populares de resistencia, un clima de época caracterizado por la impugnación social a la hegemonía del paradigma neoliberal y la crisis de representatividad de las instancias de mediación institucional.

A continuación se identifican los rasgos principales que contribuyeron a la articulación entre la problematización social de la pobreza y el desempleo y las experiencias socioproductivas identificadas bajo la denominación de *economía social*¹ en Argentina durante la última década.

En Argentina, las consecuencias socioeconómicas de la consolidación del modelo neoliberal de acumulación de capital (Bayer, Boron, y Gambina, 2010; Bonnet, 2007; Piva, 2012) comenzaron a visibilizarse desde mediados de la década del '90 a través de una espiral de creciente conflictividad social.

A los numerosos conflictos que tenían como epicentro las instituciones estatales, se sumó una nueva forma de protesta social denominada *piquete*² que daba cuenta de las transformaciones en la configuración del “mundo del trabajo”. “Las transformaciones experimentadas por el capitalismo argentino desde mediados de la década del setenta hasta 2001, y fundamentalmente las desarrolladas durante los años noventa, como parte de una profunda reorganización del capitalismo a escala mundial, han impactado de manera profunda en su estructura de clases, en las formas y los contenidos asumidos por la conflictividad social y en la capacidad del Estado para canalizar esa conflictividad. El proceso de transformación de las condiciones de acumulación es, al mismo tiempo, proceso de transformación de la clase obrera” (Piva, 2012: 111).

Diversos analistas de la composición de la estructura social de la Argentina y de las características de la población trabajadora describen

1 En el siguiente apartado se realiza un análisis conceptual de dicha categoría.

2 El piquete, es una modalidad de protesta social que consiste en cortes masivos de rutas, que en la mayor parte de los casos significa el bloqueo total de los accesos a determinadas localidades. En la Argentina reciente el ciclo de piquetes comenzó con las puebladas del Cutral Co y Plaza Huinca (provincia de Neuquén) en el año 1996 originadas en el reclamo de fuentes laborales, en el contexto de desempleo masivo. Contaban con un amplio apoyo comunitario para la provisión de abrigo y víveres a quienes sostenían el corte y las decisiones sobre el desarrollo de la protesta se tomaban a través de asambleas. Rápidamente, los piquetes se extendieron a lo largo y ancho del país y fue la modalidad de lucha más distintiva de los trabajadores desocupados hasta el año 2002, cuando se cierra un ciclo con la represión policial que terminó con el asesinato de dos militantes del movimiento de trabajadores desocupados en Buenos Aires: Darío Santillán y Maximiliano Kosteki (Piva, 2012; Svampa y Pereyra, 2003).

al proceso de transformación de la *clase-que-vive-del-trabajo*³ (Antunes, 2003) a través de los siguientes fenómenos: proceso de proletarización, incremento de la sobrepoblación relativa -en términos de desempleo abierto-, aumento de la informalidad, fragmentación y heterogeneidad en las condiciones de trabajo (Salvia, 2001; Donaire, 2007; Piva, 2012).

Los procesos de resistencia y conflictividad social callejera habían configurado un entramado de redes de solidaridad y contención social que se plasmaron en la proliferación de numerosos tipos de organizaciones, movimientos sociales, centros comunitarios y espacios culturales, grupos de intervención artístico-cultural callejera, entre otros, cuya expresión más masiva y consolidada fueron los distintos agrupamientos de trabajadores desempleados. La inscripción territorial y la búsqueda colectiva por ensayar modos de organización horizontales delinearon rasgos propios para la movilización y organización popular del nuevo siglo en la Argentina: "(...) esta nueva dinámica en la cual se afirman simultáneamente los procesos de fragmentación, segregación y territorialización de los sectores populares fue leída como el pasaje de la "fabrica al barrio" [...]. [Esta tesis] apuntaba a dar cuenta de las transformaciones y heterogeneidad de los sectores populares, de las formas de organización, en última instancia de la generación de nuevos espacios identitarios en torno al barrio, en un contexto de fuerte descolectivización de las clases trabajadoras" (Kessler et al, 2010: 12).

Un sector importante de este conjunto heterogéneo de organizaciones, mientras sostenía la confrontación abierta en las calles y sus demandas frente a los poderes públicos, se orientó a la búsqueda de alternativas de subsistencia. La creatividad popular dio origen a un sinnúmero de emprendimientos productivos y de servicios, conformando cooperativas populares y emprendimientos productivos barriales o familiares. Su distinto origen y las diferentes trayectorias de vida motivaron prácticas heterogéneas entre sí, pero que comenzaban a delinear características propias que exigían considerarlo como un tipo específico de organización socioeconómica, que se distinguía de otras estrategias de subsistencia de los sectores populares dentro de la economía informal (changas, venta ambulante, etc.). Entre las características comunes se destaca la revalorización de la asociatividad, de las prácticas asamblearias y de la organización autogestionada y democrática.

En términos de su producción, estas experiencias se caracterizan por ser mano de obra intensiva y de pequeña escala de producción. Se desarrollaron en ramas de actividad poco dinámicas, generalmente

3 Neologismo formulado por el sociólogo brasileño Ricardo Antunes (2003) para referirse a la multiplicidad de formas que asume la clase trabajadora en el actual modelo de acumulación capitalista.

en la producción de bienes de consumo no durables, especialmente en los rubros textil y alimenticio. La comercialización de sus productos y servicios se dirigía a mercados de consumo barriales. El lugar de trabajo solía ser alguna habitación en casas de familia o lugares cedidos por organizaciones territoriales de diverso tipo, que pocas veces contaban con condiciones de salubridad, higiene y protección frente a riesgos de trabajo. En gran medida, los medios de producción estaban constituidos por herramientas y maquinarias en desuso que habían sido obtenidos a través de préstamos y donaciones y, en algunos casos, mediante compras colectivas. El origen del capital de trabajo no alteraba la modalidad igualitaria en la apropiación del producto del trabajo colectivo. Una característica central, es que todos los participantes de este tipo de emprendimientos formaron parte de la clase trabajadora, más allá de la construcción identitaria que cada grupo configuró.

A ellos se sumaron las empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores, cuyo puntapié inicial fue la emblemática ocupación de IMPA⁴ en el año 1998. El actual presidente de la cooperativa comentó: “Nosotros, sin darnos cuenta, instalamos un nuevo método de lucha en la Argentina” (Castillo, 2013).

En este contexto de crisis y conflictividad social, los reclamos de pan y trabajo se articularon con las demandas de los sectores medios⁵ para producir las jornadas de intensas y masivas movilizaciones del 19 y 20 de diciembre de 2001. Más allá de las múltiples interpretaciones que hubo sobre los acontecimientos⁶, hay acuerdo en identificarlo como un punto de inflexión en las distintas dimensiones de la dinámica social, po-

4 Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentinas (IMPA) es una industria productora de aluminio de principios del siglo XX, que hacia el año 1997 estaba fuertemente endeudada y con bajos niveles de facturación tanto por las características monopólicas que adquirió este sector industrial en la Argentina, como por el manejo fraudulento de quienes la administraban. Ante la inminente quiebra de la empresa, un grupo de 40 trabajadores iniciaron un proceso de lucha por la conservación de sus puestos de trabajo que terminó en la conformación de la cooperativa “22 de mayo”, la cual permitió retomar la producción a través de la herramienta de la autogestión de sus propios trabajadores. Desde aquel año no solo ha incrementado la producción y la cantidad de trabajadores asociados, sino que desarrolló una intensa tarea artística, cultural y educativa. A su vez, fue una de las fundadoras del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas.

5 “[...] “sectores medios” no es una categoría de clase sino sociocultural, es decir, si bien la pequeña burguesía es característicamente parte de los “sectores medios”, también los conforman mandos medios y asalariados puros que, por sus hábitos y representaciones mentales, pertenecen culturalmente al mismo espacio social que la pequeña burguesía. En los cacerolazos y movilizaciones del 19 a la noche, los “sectores medios fueron predominantes. [...] los “sectores medios” movilizados serán identificados y se autoidentificarán como “la gente” (Piva, 2012, p. 414).

6 Para un análisis sistematizado sobre las distintas interpretaciones de los acontecimientos de diciembre de 2001, ver Pulleiro (2011) y Piva (2012).

lítica y cultural del país. Durante el año 2002, “la Argentina se convirtió en un laboratorio de nuevas formas de acción colectiva” (Svampa, 2008). Las experiencias de auto-organización proliferaron cuantitativamente y comenzaron a generar mecanismos de articulación y apoyo mutuo⁷. Esto les permitió lograr un amplio consenso en la opinión pública.

De este modo, las experiencias de producción autogestionada y asociativa, surgen como fenómeno social en un contexto de impugnación popular de los mecanismos tradicionales de representación política, que en la ciencia política se caracterizó como una etapa de crisis de representatividad.

La protesta social ganaba las calles y las mediaciones institucionales quedaban obsoletas, perdiendo su capacidad de aglutinar las demandas y reivindicaciones sociales. A ello se sumaban la deslegitimación de los líderes sindicales acusados de corrupción y la desafiliación sindical ocasionada por el desempleo masivo y el crecimiento del trabajo informal. “La consigna prototípica de esta etapa (2001-2002), “que se vayan todos” [...] [contenía] la demanda de que desapareciera toda la dirigencia (política, sobre todo, pero también sindical, judicial, económica, etcétera) que había llevado al país al desastre” (Thwaites Rey, 2004: 16). Se configuró lo que Svampa describió como “un nuevo *ethos* militante” en torno al cuestionamiento a los sindicatos, a los partidos políticos y a la burocracia, a la reivindicación de la horizontalidad y la autonomía, a la capacidad innovadora y disruptiva.

En este marco, se revitalizó

una noción que tiene sus raíces en distintas tradiciones emancipatorias: la autonomía. Esto es, la idea de que la construcción política alternativa no debe tener como eje central la conquista del poder del Estado, sino que debe partir de la potencialidad de las acciones colectivas que emergen de y arraigan en la sociedad para construir “otro mundo” [...] (Thwaites Rey, 2004: 14).

El ideal era, pues, tomar los asuntos en las propias manos y evitar la delegación de la toma de decisiones.

De este modo, las condiciones de desempleo masivo y cierre de empresas se combinaron con un clima de época que reivindicaba los ideales de la auto-organización, la horizontalidad y la democracia directa (en el cual confluyen diversas tradiciones políticas) impregnando al conjunto de prácticas sociales.

⁷ Por un lado, se organizaron numerosos encuentros, foros y ferias de economía social impulsados por las organizaciones que contaban con mayor capacidad organizativa y, generalmente, articuladas al movimiento estudiantil. Y, por otro lado, las empresas y fábricas recuperadas conformaron instancias federativas con el fin de constituirse en un actor de peso en la interpelación a los poderes estatales.

En este contexto, otro rasgo de época es que si bien muchas de las cooperativas populares de nuevo tipo y de los emprendimientos asociativos autogestionados buscaron formalizar su situación a través de la forma jurídica cooperativa, su identificación con el cooperativismo *tradicional* fue escasa. Esto significó una redefinición del sujeto social que las integró -que pasó a ser la población trabajadora desempleada- y, en consecuencia, de las necesidades sociales que se proponen satisfacer, de sus reivindicaciones y de las articulaciones en diferentes espacios institucionales y redes sociales.

La constitución de las cooperativas y emprendimientos asociativos autogestionados como sujetos de interpelación estatal a través de las políticas sociales, fue producto de un doble movimiento, originado en torno al punto de inflexión identificado en la crisis del 2001: por un lado, un cambio en los modos de problematizar la *cuestión social*, las demandas, los conflictos y las prácticas sociales, lo que se manifestó en la apertura de un espacio para la innovación en el campo de las políticas sociales. Por otro lado, el cambio en las características socio-económicas de los sujetos que integran las cooperativas de nuevo tipo, en las necesidades que buscan satisfacer a través de este tipo de organización, en sus trayectorias laborales y en su vínculo con las instituciones políticas.

En dicho contexto el PMO expresó la articulación entre ambos movimientos al retomar y resignificar las demandas y reivindicaciones de las experiencias de economía social y solidaria que se venían desarrollando a la luz de la creatividad y capacidad de organización de los sectores sociales más castigados por las consecuencias del neoliberalismo. Al mismo tiempo, las estructuras estatales de regulación y promoción del cooperativismo migraron desde el Ministerio de Economía hacia el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS), dando cuenta de los cambios en la composición socioeconómica y en las necesidades de esa población.

LA ECONOMÍA SOCIAL Y SUS DEBATES TEÓRICO-POLÍTICOS

El ámbito académico también participó de este proceso a través de un explosivo auge de investigaciones y ensayos que pretendieron caracterizar, analizar e incluso determinar los alcances y los marcos ético-normativos de las experiencias de autogestión. A partir de ello, cobraron fuerza categorías “viejas y nuevas” tales como *economía social*, *economía solidaria*, *cooperativismo* y *autogestión*, entre otras.

Dichos conceptos están aun hoy en construcción y su coexistencia responde a la diversidad de perspectivas teóricas que han abordado el fenómeno y a las prácticas socio-económicas concretas estudiadas. Asimismo, las definiciones conceptuales se ligan a proyectos políticos, donde se pone en juego el horizonte de dichas experiencias.

A continuación se realizará un breve recorrido por las distintas categorías y la configuración actual del campo conceptual.

COOPERATIVISMO TRADICIONAL

Las corrientes que se enmarcan dentro del cooperativismo recuperan la perspectiva ideológico-política de los socialistas utópicos⁸, que entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX, idearon y ensayaron experiencias que ligaban prácticas laborales con modos de vida comu-

⁸ Fue Federich Engels quién, en el texto *Del Socialismo utópico al socialismo científico* de 1880, llamó *socialistas utópicos*, a aquellos que no contemplaban la lucha de clases en sus propuestas de transformación social y suponían que la simple expansión (por convencimiento) de las organizaciones y valores comunitarios permitirían la transformación del conjunto social. Engels no cuestionaba las intenciones y la moral de los *utópicos*, sino su incapacidad de ver los límites estructurales de sus propuestas.

nitaria y principios morales, humanitarios, igualitarios y solidarios. Entre sus exponentes más significativos se encuentran los franceses Conde de Saint Simon (1760-1825), Francois-Marie-Charles Fourier (1772-1837), Philippe-Joseph-Benjamin Bouchez (1796-1865) y Luis Blanc (1811-1882) y el inglés Robert Owen (1771-1858). Cada uno desarrolló sus propios modelos de sociedad *ideal*, pero compartían la idea de que las comunidades asociativas autosuficientes basadas en el trabajo cooperativo, la producción orientada al consumo y la distribución equitativa constituirían una alternativa factible y deseable al capitalismo y el intercambio mercantil (Cole, 1962).

Sobre dichas bases, en 1844 en Rochdale (Inglaterra) un grupo de trabajadores textiles fundó la primera cooperativa moderna como parte de su lucha por mejores condiciones de trabajo. Décadas más tarde, en 1895 esta modalidad de asociación se institucionalizó a nivel internacional a través de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). La existencia de la ACI, delimitó el alcance del concepto de cooperativa a través de la siguiente definición: “una asociación autónoma de personas que se unen voluntariamente para la satisfacción de las necesidades comunes (no la generación de lucro), económicas, sociales y/o culturales a través de una empresa de propiedad común y gestión democrática”. Dentro de las cooperativas se distinguen distintos tipos en función de su objeto social, es decir el tipo de necesidad que se busca satisfacer. Cuando la finalidad de la cooperativa es obtener ingresos a escala familiar (que no es lo mismo que obtener lucro) se constituyen cooperativas de trabajo.

El cooperativismo tradicional argentino es tributario de dicho origen filosófico e histórico. Su origen data de principios del siglo XIX de la mano del proceso de inmigración y de la configuración del entramado institucional de la sociedad civil. Su exponente más claro fue Juan B. Justo⁹, quien teorizó sobre el tema a partir de la experiencia de la cooperativa “Hogar Obrero” fundada en 1905. Desde su concepción, las cooperativas operativizan la solidaridad en principios de acción orientados a la satisfacción de necesidades humanas. Desde esta cosmovisión, el desarrollo humano pleno e integral se logra a través de la ayuda mutua y el esfuerzo propio.

Hacia el año 2003 -cuando comienza el PMO- dentro de las expresiones del cooperativismo tradicional se distinguían dos tendencias. Una de ellas -integrada por cooperativas de servicios públicos y de servicios para la actividad agrícola y por un grupo importante de coope-

⁹ Juan B. Justo (1865-1928) fue el fundador del Partido Socialista en Argentina, del periódico “La Vanguardia” y de la Cooperativa “El Hogar Obrero”. Se desempeñó como diputado y senador nacional.

rativas de vivienda- permaneció ajena al fenómeno de revitalización de la economía social.

La otra -integrada por un conjunto disperso de cooperativas de diverso tipo que se autoidentificaban con una perspectiva anti-neoliberal¹⁰- planteaba que así como el origen del cooperativismo moderno estuvo vinculado a la visibilización de las consecuencias del capitalismo para los trabajadores, no resultaba llamativo que el contexto de crisis producida por las consecuencias del modelo de acumulación neoliberal produjera un fenómeno de revitalización del cooperativismo como alternativa de subsistencia. Luego de un primer momento de desconcierto, hacia mediados de la década del 2000 generó acercamientos hacia el sector de la economía social e intentó tender puentes cuando éste ya se encontraba fuertemente consolidado. Asimismo, fue adoptando progresivamente una posición favorable a las políticas sociales de economía social.

AUTOGESTIÓN

Por su parte, el origen moderno de la autogestión se encuentra íntimamente ligado a la historia del movimiento obrero y los momentos de auge de la lucha política en perspectiva revolucionaria contra la explotación capitalista (Rodríguez y Ciolli, 2011: 29).

La experiencia más radicalizada se desarrolló en la Comuna de París de 1871 (Gil de San Vicente, 2002 y 2011; Rodríguez y Jefeitz, 2008). Posteriormente, durante las revoluciones rusas de 1905 y 1917, se constituyeron los *soviets* de obreros, campesinos y soldados, que constituían un polo de poder popular que logró, en un primer momento, neutralizar y debilitar el poder de los empresarios, asumiendo el control de la producción (Gil de San Vicente, 2002 y 2011). Entre 1917 y 1920, en Alemania, Hungría e Italia, obreros de los sectores industriales líderes, ocuparon las fábricas y asumieron el control obrero de la producción, poniendo en jaque el dominio del capital sobre el trabajo (Gil de San Vicente, 2002 y 2011; Gramsci, 2001; Mandel, 1973; Ruggeri, 2009; Sacchi, 1985). Los consejos obreros representaron experiencias autogestionarias en un periodo que se creía transicional hasta la derrota definitiva del capital -que se representaba a corto plazo-.

Por su parte, las corrientes libertarias y anarcosindicalistas destacaron la posibilidad, que brinda la autogestión, de organizar a la sociedad prescindiendo tanto del capitalista como del poder estatal. En este sentido, durante la Guerra Civil española, se intentó poner en práctica, la autogestión de la producción (Gil de San Vicente, 2002).

¹⁰ Durante la década del noventa, esta segunda tendencia, esgrimió el concepto del *doble carácter* de las cooperativas, que destacaba la importancia de equilibrar la eficiencia económico-empresarial y el compromiso social con la comunidad.

Pero la autogestión también ha sido impulsada desde Estados que ensayaron modalidades propias del socialismo, como fue el caso de la Yugoslavia comunista de Tito. Allí, la autogestión fue planificada por el Estado como una forma de evitar el burocratismo de la URSS (Lebowitz, 2004). En China durante los '50 se impulsó la *comuna rural* como unidad mínima de gobierno y producción en el territorio (Gil de San Vicente, 2002).

Según sus énfasis y definiciones en relación con el impulso de procesos de transformación sociopolítica, se plantearon dos perspectivas: por un lado, desde las corrientes del anarquismo, marxismo libertario y consejismo, la autogestión forma parte del proceso de disputa de poder desarrollada por los sectores explotados y orientados hacia una ruptura definitiva de las formas de organización social capitalista. La otra mirada -que es la que cobró mayor impulso desde la década del noventa en la Argentina, vinculada a las perspectivas autonomistas- vio en la autogestión la construcción de formas anticipatorias o prefigurativas de la sociedad socialista. Esta mirada, se basó en una reinterpretación de las reflexiones gramscianas en torno a los consejos de fábrica durante el bienio rojo en Turín.

El auge reciente de experiencias autogestionarias en el contexto de la crisis argentina, generó controversias dentro de las corrientes que reivindican las tradiciones revolucionarias y radicales anti-capitalistas. Por un lado, sus defensores y promotores pusieron el énfasis en las prácticas internas, en la revalorización de la solidaridad, en la autonomía de los trabajadores, en la democracia directa y en las prácticas asamblearias. Desde este punto de vista, las experiencias autogestionarias se constituyen en una alternativa posible aquí y ahora para resistir las consecuencias del capitalismo y construir condiciones para un cambio radical. Por otro lado, sus detractores, miraron con desconfianza la capacidad de estos emprendimientos de adaptarse al sistema capitalista, a sus reglas de juego, sin arremeter contra las bases mismas del sistema.

La emergencia de esta discusión -que reactualizó el prolífero debate marxista entre reforma o revolución- constituye un insumo relevante para el encuadre teórico-político del presente trabajo, ya que pone en juego las potencialidades y los modos de lucha social en el contexto argentino de principios del siglo XXI; y, la imposibilidad de establecer los límites *a priori* entre la creación de nuevas formas de resistencia popular y la capacidad del capital de asumir variadas formas que garanticen la dominación.

COMUNITARISMO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Recientemente, desde cosmovisiones que disputan la hegemonía cultural occidental se revalorizó la organización comunitaria de los pueblos

originarios de América, siendo sus antecedentes más conocidos las organizaciones comunales que se desarrollaron en el período previo a la conquista denominadas *ayllús* en la zona andina y *calpullis* en la región de mesoamérica.

Las comunidades indígenas de América –*Abya Yala*, según su denominación ancestral– son consideradas como estructura y unidad de vida, donde la producción, la distribución y el consumo se establecen a partir de un permanente equilibrio con el medio natural, considerado sostén de la vida humana.

A pesar de “las fuerzas externas como las relaciones capitalistas que, en el ininterrumpido proceso de incorporación del campo a sus leyes, buscan estrangular la comunidad o, en otros, casos, subordinar formalmente el trabajo comunitario al capital” (García Linera, 2011: 17), el ideario de las fuerzas comunitarias irrumpieron hacia finales del siglo XX a través de los movimientos sociales de lucha contra la mercantilización de la vida, defendiendo el concepto de *buen vivir*. La insurgencia zapatista y las revueltas indígenas en Bolivia y Ecuador son algunas de las expresiones que recuperaron el valor de lo comunitario.

En Argentina, este sector no contó con un desarrollo importante, dada la composición socio-cultural y étnica de los trabajadores de las experiencias productivas asociativas y autogestionadas y su construcción identitaria más ligada a los movimientos urbanos. No obstante, existen organizaciones urbanas que traducen la recuperación de estas tradiciones bajo la forma del comercio justo y del consumo sustentable.

EMPRENDEDORISMO

Bastante alejada a las corrientes mencionadas hasta aquí, pero muy presente en los discursos y miradas actuales sobre las experiencias socioproductivas autogestionadas, se identifica una tradición que se denominará *emprendedorismo*¹¹. Ésta “sustenta sus premisas en las obras de Joseph Schumpeter y la escuela austríaca de economía, atribuyendo el fortalecimiento del capitalismo a la capacidad emprendedora de los individuos” (Ciolli, 2013: 48). Esta perspectiva “[sitúa] alrededor del hombre emprendedor el principio antropológico por excelencia del ser humano y [ve] en el emprendimiento la fuerza ontológica constitutiva

¹¹ La palabra emprendedor y empresa tienen una misma raíz etimológica, en el latín *prehendere*, que significa “emprender una actividad que implica trabajo o que presenta dificultades”. En francés e inglés, el vocablo *entrepreneur*, pone de relieve la faceta vinculada a la creación de la empresa. En el contexto argentino analizado, los términos empresario y emprendedor refieren a la caracterización de distinto tipo de sujetos sociales: el primero desarrolla las clásicas actividades de la economía capitalista, mientras que el segundo, ha sido vinculado al desarrollo de actividades económicas de pequeña escala y relacionadas a la *economía social*.

del proceso de mercado” (Puello-Socarrás, 2010: 194). El mercado es conceptualizado –más que como un simple espacio específicamente económico de intercambio y transacción de bienes y servicios individuales– como “un complejo institucional de oportunidades de ‘creación, descubrimiento, competencia y ajuste’ en el terreno de la interacción social” (Puello-Socarrás, 2010: 195).

El emprendedor es un individuo innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, creativo y orientado al crecimiento. Su búsqueda es la adaptación a las cambiantes coyunturas socioeconómicas, sin cuestionar el *statu quo*. Cada uno puede tomar el destino en sus manos modificar el lugar que ocupa individualmente en la sociedad, pero no cambiar su estructura.

Desde esta mirada, los emprendimientos productivos desarrollados por los sectores sociales empobrecidos, constituyen una modalidad moral y económicamente deseable para superar dicha situación. A través del emprendedorismo, hombres y mujeres asumen la autorganización de su trabajo, ya sea individual o asociativamente. Se busca la independencia económica y el desarrollo humano a través de emprendimientos que permiten hacer uso de su fuerza de trabajo más allá del empleo asalariado. Por ello, se reivindica la *libertad* que implica desarrollar emprendimientos económicos por fuera de la concentración monopólica de grandes empresas estatales y privadas y su centralización administrativa y burocrática.

De acuerdo con las premisas ontológicas y filosóficas de esta corriente, la misión del Estado es garantizar el derecho a la libertad, herramienta suficiente para que cada individuo pueda desplegar sus capacidades, con lo cual desapruueba las actividades de promoción específica a ciertos sectores y la masificación de los subsidios. No obstante, la recuperación actual de este enfoque construye lazos con buena parte de la literatura en el campo de las políticas sociales y de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de políticas sociales. Las mismas proponen a los Estados desarrollar acciones que permitan la construcción de *capital humano* y *capital social* en la población pobre, con el fin de reducir lo que caracterizan como *riesgos sociales*.

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA LATINOAMERICANA

El enfoque de la economía social y solidaria desarrollado por los autores latinoamericanos contemporáneos logró hegemonizar el campo de estudio y las articulaciones con los organismos gubernamentales en la formulación de políticas públicas.

Este enfoque comenzó a cobrar dinamismo y difusión hacia la década de los ochenta en América Latina, en un contexto de reflujos de los proyectos emancipatorios radicales y de recuperación de regímenes

nes constitucionales en América Latina –luego de las sangrientas dictaduras que afectaron a la región. Desde el punto de vista económico, cuestionan al neoliberalismo, por su implicancia en la pérdida de la capacidad estatal para desarrollar mecanismos de protección social que garanticen condiciones de vida dignas para toda la población. Y desde la dimensión ideológica y cultural, se oponen al discurso que reivindica el individualismo.

Contraaponen la economía social y solidaria a la economía capitalista desde una dimensión cualitativa: por estar basada en relaciones sociales solidarias y de ayuda mutua, cuyo centro lo constituye la satisfacción de necesidades humanas y no la producción de valor. Una de las premisas para esta afirmación es su contraste con los supuestos de la economía clásica del *homo economicus*. Sostienen que existe una pluralidad de racionalidades a través de las cuales las personas participan de las relaciones económicas y distinguen tres tipos: la de mercado, la de redistribución y la de reciprocidad.

Desde la mirada que asume el presente trabajo, se advierte que estos enfoques parecen estar impregnados, de manera subyacente, por una relación ambigua entre el análisis sobre casos concretos que busca teorizar en base a estudios empíricos y, las proyecciones u horizontes de construcción política que los intelectuales e investigadores buscan construir de manera legítima a través de su práctica profesional y/o militante. Sin juzgar el carácter de dichos proyectos políticos, lo que se observa como una tensión para las ciencias sociales es el desdibujamiento de las fronteras entre cierto optimismo e idealismo respecto de los valores, objetivos, intereses y capacidades atribuidos a los sujetos de la economía social y la prescripción ética y moral hacia quienes –en situaciones de pobreza– desarrollan este tipo de alternativas. Una propuesta para superar dicha tensión podría estar orientada a explicitar los procesos de reflexividad (Vasilachis, 2006), lo cual implica la problematización de los supuestos, premisas y procesos de interpretación inductiva que se ponen en juego en el trabajo intelectual.

Aunque aquí se engloban en una misma corriente, se trata de intelectuales provenientes de diversas corrientes filosóficas tales como la doctrina social de la iglesia, el revisionismo marxista, la filosofía de la liberación y las teorías sistémicas. Entre los referentes se puede mencionar a Luis Razeto (Chile), Paul Singer, Euclides Mance y Marcos Arruda (Brasil), José Luis Coraggio (Argentina), Orlando Nuñez (Nicaragua), Pablo Guerra (Uruguay).

El economista chileno Luis Razeto Migiliario (1986) destaca que la característica principal de la *economía de la solidaridad* es la racionalidad que guía las acciones de los sujetos que se involucran en ella: “[Solidaridad] era el concepto que mejor expresaba la identidad, el modo de

ser y la racionalidad económica con que operaban estas experiencias” (Razeto, 1986: 2). Desarrolla la multiplicidad de caminos que pueden conducir a “incorporar la solidaridad en la teoría y en la práctica de la economía” y proyecta su expansión progresiva sin disputar contra las relaciones sociales capitalistas.

Por otro lado, a diferencia de las corrientes europeas de la economía social que la sitúan en los intersticios del sistema capitalista, los latinoamericanos Coraggio, Singer y Arruda le otorgan relevancia actual y capacidad transformadora de las relaciones sociales. Las unidades productivas (es decir, cada microemprendimiento y cada cooperativa) son consideradas como articuladoras de otras dos escalas: la unidad doméstica¹² y el *subsistema* de economía social y solidaria.

Inspirado en los trabajos de Karl Polanyi y Marcel Mauss -que analizan históricamente las relaciones económicas en distintas sociedades y evidencian su carácter híbrido a partir del equilibrio inestable entre diferentes subsistemas: economía mercantil, economía no mercantil, economía no monetaria-, Coraggio caracteriza a la economía actual como una economía *mixta*. Esta economía mixta estaría compuesta por los subsistemas capitalista, estatal y social-solidario, cada uno de los cuales se desarrolla a partir de sus propias lógicas de funcionamiento, en virtud de objetivos de naturaleza divergente y está integrado por sujetos de diferente índole (Coraggio, 1998) y que se interconectan a través de vínculos de externalidad. Desde esta mirada, la conformación de redes y espacios de intercambio entre las distintas experiencias de la economía social y la rearticulación de los lazos sociales y comunitarios a nivel territorial, tiene un carácter estratégico para la consolidación del subsistema.

Singer¹³ propone abolir el capitalismo y la división de clases a través de la acción directa en el seno de la sociedad civil mediante la construcción de una economía solidaria y respetuosa de las diversas expresiones culturales y de la biodiversidad. En su mirada acerca de una nueva sociedad, la organización del trabajo debería estar basada en la propiedad social de los medios de producción y no en la estatización de los mismos.

12 Para Coraggio, la unidad mínima de análisis no es el individuo sino las unidades domésticas que están constituidas por el *fondo de trabajo*, definido como el conjunto de energías, disposiciones y capacidades manuales e intelectuales para trabajar que aportan los miembros de una unidad doméstica, con el fin de lograr la *reproducción ampliada de la vida* (Coraggio, 2008 y Danani, 2004).

13 Resulta interesante destacar que Paul Singer, fue Secretario Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil durante el gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010), cargo a través del cual enfrentó múltiples tensiones a la hora de poner en práctica sus ideas en torno a la economía social.

Uno de los cuestionamientos a este enfoque proviene de los estudios sobre estructura social. En ellos se plantea que los microemprendimientos forman parte del despliegue de estrategias de subsistencia de los sectores sociales empobrecidos, razón por la cual son considerados dentro de la economía informal (Salvia: 2005) y descartan la conformación de un subsistema específico.

Por otra parte, retomando la teoría marxista, el presente estudio se aborda desde una mirada crítica respecto de la visión fragmentada (en subsistemas) del modo de producción capitalista y desacuerda con la subestimación del papel de la esfera de la circulación en la determinación de la organización de los procesos productivos, como espacio de concreción de la subsunción tanto real como formal del trabajo al capital (Ciolli, 2010).

Ante el optimismo formulado por estas corrientes latinoamericanas respecto de su papel en la sociedad “cabe preguntarse si estamos ante la formulación de construcciones utópicas del tipo owenianas o fourieristas –por parte de estas interpretaciones conceptuales– o asistimos a un proceso que se despliega silenciosa, solapada pero tenazmente marcando un sendero de transformación social en el seno de nuestras castigadas sociedades latinoamericanas” (Roffinelli, et al., 2011: 226).

En concordancia con sus críticas al neoliberalismo y a la deslegitimación del Estado como garante de condiciones de vida dignas para la población, y por supuesto, como producto del contexto histórico de surgimiento, estas corrientes fueron las más enfáticas a la hora de interpelar al Estado como actor ineludible en la promoción y protección de la economía social desde el campo de las políticas sociales. Entre los planteos más recurrentes se destaca el cuestionamiento a las políticas sociales focalizadas y estigmatizantes características de la década del noventa. En contraposición, evidencian las potencialidades estratégicas de la economía social para confluir con proyectos de desarrollo inclusivo a escala local, nacional y regional (Hintze, et al., 2011).

EL PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL “MANOS A LA OBRA”: CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES Y MODELOS DE GESTIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” fue lanzado por el entonces presidente argentino Néstor Kirchner el 11 de agosto de 2003 junto a la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner y el entonces Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (en adelante SPSyDH) e impulsor de esta iniciativa, Daniel Arroyo.

Se trató de una política social no contributiva¹⁴ destinada a financiar y apoyar en su desarrollo técnico a emprendimientos productivos desarrollados por población de bajos ingresos o proyectos para iniciar actividades de este tipo, a través de la provisión de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones necesarias.

Dado que se trata de población en situación de vulnerabilidad social¹⁵ y que el objetivo del Plan fue brindar una alternativa para la generación de ingresos en un contexto de desempleo masivo, el apoyo financiero no se realizaba a través de préstamos sino de subsidios sin reembolso. No obstante, en el diseño del plan se preveía una contraprestación simbólica que fue de difícil implementación: “Este subsidio, tiene

14 Las políticas sociales no contributivas son aquellas cuyo financiamiento no está vinculado a los aportes del beneficiario y/o empleador –que en Argentina implican el trabajo asalariado formal- y la selección de los beneficiarios está determinada por criterios establecidos ad hoc.

15 Vulnerabilidad social es la categorización utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social para referirse a los destinatarios del PMO. En el apartado “Procesos de construcción subjetiva” se trabaja sobre sus significados sociales.

una Devolución No Monetaria que se realiza con una donación de un equivalente del 20% de lo recibido en productos o servicios a lo largo del año” (SIEMPRO, 2008).

El PMO fue creado por Daniel Arroyo, entonces Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde mayo de 2003 a diciembre de 2007 (toda la presidencia de Néstor Kirchner), que con anterioridad a este cargo, se había desempeñado como coordinador en diversos ámbitos estatales de programas del BM y del PNUD y como consultor externo de programas del BID. Así como también contaba con amplia trayectoria como docente universitario. Esto significó que el PMO fuera ideado desde los debates más actuales en el campo de estudio de las políticas sociales y que la construcción de los conceptos se trabajara desde ese horizonte. Eso se evidenció en el desafío planteado de desarrollar políticas sociales no contributivas, pero capaces de superar el enfoque asistencial, tan desprestigiado desde los ámbitos académicos internacionales. En su primera etapa, el diseño conceptual de los objetivos a corto y mediano plazo y de las modalidades de implementación de PMO tuvo una relevancia predominante frente a su encuadre normativo e institucional.

Este rasgo es reconocido en los propios documentos producidos por dicha Secretaría:

Este enfoque [Desarrollo Local y Economía Social] no es ajeno a los desarrollos teóricos y conceptuales que se venían produciendo en el país, y a la implementación de experiencias productivas y organizacionales generadas en el marco de la precariedad del mercado de trabajo. Sin embargo, sí resulta una novedad que estos marcos teóricos y este reconocimiento a experiencias concretas sean retomadas desde el aparato estatal e intenten reorganizarse en una propuesta efectiva de desarrollo con inclusión social (SPSyDH, 2007a: 25).

Recién el 13 de abril de 2004, a través de la Resolución 1365/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se estableció su marco normativo, las pautas y las modalidades de funcionamiento.

La autoridad de aplicación del PMO fue la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, bajo la responsabilidad de Daniel Arroyo. Es decir, esta nueva política social contó con el involucramiento directo de las autoridades máximas del ministerio y tuvo alcance en todo el territorio nacional.

Su importancia no solo se reflejó en la dimensión geográfica, sino también en su diseño institucional. Como se ha mencionado, uno de los aspectos peculiares del PMO fue que su formulación estuvo basada en los

aportes críticos desarrollados por los estudios académicos y por informes de organismos internacionales en el campo de las políticas sociales en particular, y de la administración pública en general. En estos últimos, es usual encontrar referencias a la desarticulación y superposición de las distintas áreas estatales en el desarrollo de las políticas públicas. Con el fin de evitar esta problemática se rastrearon las iniciativas, organismos y programas que podrían estar vinculadas al PMO con el fin de integrarlas a su desarrollo. De este modo quedaron integradas 11 áreas y 18 programas existentes en el Ministerio de Desarrollo Social (Rebón y Salse, 2004: 5).

Cuadro 1

Áreas y programas del Ministerio de Desarrollo Social que conformaron el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

Áreas	Programas
Dirección Nacional de Fortalecimiento Social	Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES)
	Programa Productivo para la Seguridad Alimentaria
	Programa de Emprendimientos Productivos Solidarios
Dirección Nacional de la Juventud	Jóvenes por el Desarrollo
	Programa Líderes Comunitarios Juveniles
Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social	Bancos de la Buena Fe
Dirección de Acciones Compensatorias FOPAR (proyectos productivos)	Subsidios Institucionales (proyectos productivos)
Fondo de Capital Social (FONCAP)	
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Proyectos productivos INAI
	Programa de Desarrollo Comunitario Indígena
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	
Programa Familias por la Inclusión Social IDH	Componente Gestión Asociada (desarrollo de capacidades para emprendimiento)
Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad - CENOC	
Consejo Nacional de la Mujer (PROFAM)	

Fuente: Rebón y Salse (2004: 5)

Otro aspecto a destacar del PMO es que así como el proceso de creación y formulación respondió a una iniciativa de funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social en acuerdo con la presidencia, la fuente de financiamiento correspondía a recursos del tesoro nacional. Es decir, el PMO estuvo, desde

su inicio, desvinculado de los programas de financiamiento de los organismos financieros internacionales que, por aquellos años era muy relevante en el campo de las políticas sociales en la región. De hecho, Argentina, durante esos años, firmó nuevos convenios y continuó recibiendo desembolsos de operaciones previas. En relación a ello, Arroyo manifestó que

el plan manos a la obra no tiene que ver con el diseño de los organismos internacionales. En mi cabeza como todo era capitalizar a los sectores pobres, todo formaba parte del mismo paquete pero en lo que hace a lo productivo los organismos no tuvieron incidencia alguna. [...] no quieren saber nada con eso (Arroyo, 2013).

En los primeros años no contaba con partida presupuestaria propia, sino que sus erogaciones eran financiadas a través de las partidas presupuestarias asignadas a los distintos programas que articulaba, especialmente al Programa 24 de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local (Res 1365/2004). En el acto de lanzamiento en agosto de 2003, Daniel Arroyo, explicó que “el presupuesto de 300 millones de pesos para financiar proyectos productivos de este año se duplicará durante el 2004 a 655 millones” (*Página/12*, 2003).

Una investigadora sobre la temática explicó las dificultades para acceder a la información presupuestaria del PMO:

Hasta 2006, identificar el financiamiento del PMO era dificultoso, debido a su descentralización en diversas áreas y programas. Para conocer el presupuesto era necesario relevar las planillas presupuestarias correspondientes a cada programa que formaba parte del PMO, identificando los gastos que correspondían a una actividad del plan y luego cruzar todos esos datos, ya que el concepto “Manos a la obra” no existía como tal en la ley de presupuesto. (...) Recién a partir de 2006 el presupuesto del PMO aparece como tal en la ley de presupuesto, aunque sin desglose de áreas o programas (Arcidiácono, 2012, p. 76).

El PMO es una respuesta estatal a través de la cual el Estado nacional tomó posición frente al doble movimiento que se estaba produciendo en torno a la problematización de la cuestión social y la emergencia de nuevas prácticas sociales. Pero dicha respuesta no es estática. Desde su creación en 2003 hasta 2009, el PMO presentó un ciclo vital dinámico, que transitó por reformulaciones normativas y técnicas, impactando en los diseños institucionales y en las interacciones construidas con otros actores sociales. El diseño original no preveía

fecha de finalización o etapas de trabajo. Los cambios *ad hoc* que se fueron produciendo obedecieron a evaluaciones parciales a partir de los obstáculos e inconvenientes que fueron emergiendo en la puesta en práctica. Considerando el momento de lanzamiento del PMO y la evolución sociopolítica del país durante los años subsiguientes, la existencia de reformulaciones resultaba esperable. Desde ese punto de vista, la capacidad de dar cuenta de dichos cambios y de generar respuestas institucionalizadas puede destacarse como un aspecto positivo del PMO.

En dicho marco identificamos tres grandes etapas¹⁶: la primera etapa del PMO puede identificarse desde agosto de 2003 (lanzamiento) hasta febrero de 2006 (momento en que se aprueba la Resolución 192/2006 que modifica la operatoria del PMO). La segunda etapa se desarrolla entre febrero de 2006 y el 10 de diciembre de 2007 (momento en que asume la presidencia de la nación Cristina Fernández de Kirchner y, Daniel Arroyo se aparta del MDS). La tercera etapa abarca todo el año 2008 hasta agosto de 2009 (momento de lanzamiento del Plan Argentina Trabaja).

PRIMERA ETAPA: DE LA EMERGENCIA A LA CONSTRUCCIÓN DE HORIZONTES DE FUTURO

Cómo se ha mencionado, el PMO se inicia en un contexto de crisis socioeconómica aguda y de escasa legitimidad de la capacidad estatal para resolver problemas de la población. Un funcionario de primera línea del ministerio relata la importancia que en aquel momento tenía dar respuestas rápidas:

Lo más difícil no era diseñar la política sino que le lleguen los recursos a las personas [...] Para mi primero es el desarrollo local y después la economía social. Primero es identificar perfiles productivos, cadenas de producción, qué condiciones tiene el territorio y después hacerlo. En el contexto de hacerlo, prioricé la masividad a la pureza. Entonces hubo mucho que salió así y mucho que salió como se podía. [...] era un contexto en que la gente no podía tener trabajo de otro lado, se había cerrado el Plan Jefes de Hogar en mayo de 2002, entonces había que forzar un poco la cosa. [...] A mí me dominaba mucho la cuestión de la rapidez, que tenía que lograr llegar.

En su etapa inicial, los objetivos se formularon del siguiente modo:

¹⁶ En la medición de resultados realizada en el año 2006 por personal contratado especialmente por el MDS se establece una subdivisión por etapas diferentes, que tienen que ver con otros criterios.

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 a 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 1365/2004).

Los destinatarios del PMO fueron definidos del siguiente modo: “personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social” (Res 1365/2004).

El Plan consistía en un conjunto de programas o componentes que atendían públicos y beneficiarios de diverso tipo, pero existía una lógica común de intervención.

En esta primera etapa las líneas de financiamiento fueron: el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o de servicios unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios, que en general se destinaba a los que ya estaban en funcionamiento; el apoyo económico para la creación de los Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, con el fin de que funcionen como espacios de intercambio para la planificación y coordinación en la ejecución de las políticas sociales en función de las necesidades peculiares de cada territorio; asistencia técnica y capacitación para la formulación y ejecución de los proyectos nuevos. (Res 1365/2004).

Asimismo, se incorporó un subcomponente denominado “herramientas por trabajo” destinado a incluir en proyectos productivos a los receptores del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD)¹⁷,

17 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) fue una política social asistencial creada en el año 2002 como respuesta a la emergencia social, el mismo fue el primer plan asistencial que marcó el punto de inflexión en la masividad, ya que llegó a tener dos millones de “beneficiarios”, se desarrollaba bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. En el año 2004 se inicia un proceso de migración desde el PJyJHD hacia un conjunto de programas sociales de transferencia condicionada de ingresos gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, que apuntaba a un tipo de focalización diferenciada, el traspaso más masivo se dio al Plan Familias. La operatoria del traspaso estuvo financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

sin que esto significara resignar los ingresos provistos a través de dicho plan. Consistía en el financiamiento a la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta un monto estipulado para proyectos asociativos de al menos tres beneficiarios del PJyJHD destinados a la producción, el comercio o los servicios. Dado que el PJyJHD era administrado por el Ministerio de Trabajo, este subcomponente del PMO era de gestión conjunta entre los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo.

En febrero de 2004, a través del Decreto 189/04, se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Consistió en un registro para que se inscriban las personas en situación de vulnerabilidad social y las organizaciones –cuyos miembros estén en dicha situación– que desarrollasen actividades económicas de manera particular o a través de programas sociales. El objetivo fue construir un “nuevo sujeto económico” que articulara las políticas sociales no contributivas orientadas al autoempleo con el mercado de bienes y servicios.

De modo complementario, se sancionó la Ley 25.865 que creó un régimen impositivo simplificado especial para los efectores de DLyES, que incluyó a los individuos asociados a cooperativas de trabajo, denominado monotributo¹⁸ social. A través del mismo, aquellos trabajadores cooperativizados, inscriptos en el registro de efectores y cuyos ingresos brutos no superasen el límite establecido, podían por un lado emitir facturas, ser proveedores del Estado por contratación directa y por el otro, acceder a prestaciones de obras sociales e ingresar al sistema provisional, con el beneficio de estar eximidos del pago de impuestos a las actividades económicas y con deducciones en los aportes previsionales. Para determinadas categorías, se estableció un período de gracia de 24 meses durante el cual se los eximía de todo tipo de pago. A su vez, instauró a las cooperativas como agentes de retención de los mencionados tributos en los casos en los que corresponda. Más tarde, en el año 2007 la Ley 26.223 produjo otra modificación con el fin de otorgar mayores eximiciones impositivas a los efectores de DLyES.

Todo el andamiaje normativo evidencia la necesidad percibida por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de robustecer la institucionalidad de esta política pública. Esta convicción se fundamentaba en el interés por redefinir el papel y la capacidad efectiva del Estado en la

18 El monotributo es un régimen impositivo simplificado destinado a trabajadores autónomos, que no tengan personal su cargo y cuyos ingresos anuales no superen un tope establecido. Este tributo es una suma fija, que admite un conjunto de categorías en función del nivel de facturación anual. Dicha suma fija incluye 3 tipos de aportes: impositivos, de seguridad social (aportes previsionales) y de obra social (asistencia en salud). La particularidad del monotributo social es que exime del pago del componente impositivo.

solución de los problemas más comunes de la población, y de construir la noción de un cambio de paradigma en las políticas sociales. Definir ejes estratégicos desde una perspectiva a largo plazo suponía una nueva modalidad de intervención estatal sobre la pobreza y el desempleo cuyo punto de partida era asumir las transformaciones estructurales de la economía a escala global y sus limitaciones para la expansión de la demanda de empleo.

Durante la primera etapa, el PMO se ejecutó a partir de un modelo centralizado en la evaluación de los proyectos y la asignación de recursos era por demanda. Esto se debía a la necesidad de aportar recursos rápidos en los barrios y a la inexperiencia y falta de capacidad técnica de los ámbitos locales para desempeñarse bajo el un nuevo formato de política social:

Una de las cuestiones a resolver en la primera etapa de implementación significó decidir entre: a) una rápida implementación de las líneas de acción y modalidades de financiamiento con el consiguiente desorden administrativo que dicha velocidad implicaba, o b) desarrollar los instrumentos de planificación, formularios, normativas, reformas organizacionales y administrativas que permitieran una ordenada implementación del Plan. La adopción de la primera de las opciones trajo aparejado dificultades de adaptación de los agentes públicos (tanto ministeriales como municipales) a las nuevas modalidades del Plan, sobrecarga administrativa, normativas que se vislumbraron ineficaces, procesos administrativos que se mostraron ineficientes, recursos tecnológicos inadecuados, e inconvenientes para elaborar y/o adaptar instrumentos de medición adecuados (Rebón y Salse, 2004:13).

En esta primera etapa, los formularios para la presentación de los proyectos eran sumamente complicados. Por eso, las organizaciones que ya tenían experiencia en la articulación con las estructuras estatales fueron aquellas que lograron viabilizar las primeras presentaciones de proyectos, los cuales solían ser individuales. La organización eclesiástica Cáritas fue una de las de mayor peso en esta participación. Los municipios que ya venían desarrollando una impronta relacionada con la economía social son los que captaron la mayor cantidad de planes otorgados.

Para constituirse en destinatario de un proyecto, deben seguirse una serie de pasos. Los proyectos aprobados eran comunicados al Municipio u OSC. Con los proyectos aprobados se firmaba un convenio entre la Subsecretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSYDH) y el Municipio u OSC con el objeto de establecer los derechos y obligaciones de cada una de las partes, la fecha

de inicio y finalización de las actividades, las metas y monto total del proyecto. Una vez firmada la resolución de aprobación por parte de la SPSYDH, el MDS transfería los recursos al Municipio u OSC, iniciándose la etapa de ejecución del proyecto. En la etapa de ejecución, los proyectos eran supervisados por equipos del MDS u organismos con los que se haya firmado algún convenio, los que realizan visitas y hacen recomendaciones con el objeto de constatar el inicio de las actividades del proyecto y la utilización de los recursos para los fines solicitados, detectar las necesidades de asistencia técnica por parte de los beneficiarios y la evaluación de la experiencia”(Arcidiácono, 2012: 75).

Los primeros en recibir el “Manos a la Obra” fueron emprendimientos que ya estaban en marcha pero necesitaban herramientas y capital para avanzar:

el tipo de intervención se orientó, en una primera etapa, a fortalecer a los actores de la economía social a partir del financiamiento de actividades productivas del sector primario y secundario, como así también en la capacitación y asistencia técnica de los actores que intervienen en el territorio (Arroyo, 2006: 15).

Funcionarios de nivel medio del Plan comentaron que:

[durante la primera etapa] la modalidad más común fue la de otorgar \$ 15.000 cada tres personas, en emprendimientos asociativos para la compra de máquinas y materias primas. El 3 x 15 le decimos nosotros, porque así se llama el componente. Se devolvía el 20% en una prestación social en la comunidad. Pero el impacto fue muy poco relevante. La gente se solía asociar para obtener el subsidio, porque era un requisito, pero no les interesaba asociarse y entonces había muchos problemas.

En esta primera etapa de lanzamiento y expansión del PMO se financiaron 54.132 unidades productivas en todo el país, que involucraban formalmente a 506.358 personas, y que significaron una inversión de \$ 273.706.849¹⁹ (SPSyDH, 2007a). Los rubros más frecuentes fueron las actividades textiles (26,4%) y alimenticias (16,6%).

El citado relevamiento realizado en el año 2006 por técnicos del PMO brindó una consideración interesante respecto a la focalización,

¹⁹ Dado que los datos relevados son anuales, el acumulado de esta primera etapa corresponde a los años 2003, 2004 y 2005. Los datos globales de 2006 se consideran dentro de la segunda etapa.

al concluir que el perfil ocupacional de los referentes de los emprendimientos subsidiados presentaba

[...] un panorama de vulnerabilidad en términos de ingresos, aunque –acorde a los criterios de focalización del plan- no estaría en general frente a situaciones extremas de pobreza y/o indigencia. Se trata de hogares de un tamaño promedio de 4.1 personas, siendo la media de ingreso per cápita del hogar de \$335 (SPSyDH, 2007a: 100).

Asimismo, el estudio evidenció que

el ingreso que los referentes perciben en virtud de su participación en el emprendimiento reviste un peso considerable en el bienestar del hogar. [...] Si los referentes dejaran de percibir el ingreso proveniente del emprendimiento el 62,2% de los hogares aquí considerados sería pobre y el 32% indigente (SPSyDH, 2007a: 101)²⁰.

Respecto de la perdurabilidad en el tiempo de los emprendimientos, la evaluación realizada por un equipo constituido por el PMO y el SIEM-PRO concluyó que:

[...] la mayoría de los emprendimientos con mejor desempeño (el 66,1%) ya existía antes de la intervención del Plan. Estos datos no resultan sorprendentes ya que la preexistencia de los emprendimientos implica mayores niveles de afianzamiento y, por ende, mayores chances de registrar un buen desempeño (SPSyDH, 2007a: 103).

El resultado en la implementación de esta primera etapa fue que buena parte de las unidades productivas financiadas no logró sostenerse en el tiempo. Las dificultades remitían a: la necesidad (consciente) de masificar la trasferencia de ingresos a los sectores pobres sin realizar un análisis riguroso en torno a la viabilidad. Un funcionario del ministerio reconoció:

[...] como no había generación de empleo [...] mucha gente se enganchara con estas cosas, no porque tuviera espíritu emprendedor ni capacidad emprendedora, sino porque era lo que había, veía un formulario y bueno... Y así tenía niveles de fracaso muy importantes. Pero la verdad que estaba previsto como un mecanismo de capitalizar a los sectores pobres.

²⁰ Los datos refieren al componente más dinámico del PMO, denominado “emprendimientos productivos asociativos comerciales (EPAC).

Por otra parte, una serie de dificultades obedecía a que el PMO estaba desarticulado respecto de los procesos de trabajo del Ministerio. Empleados del ministerio que trabajaron en el PMO comentaron: “Al principio los planes se repartieron con la misma lógica de la asistencia. Se repartió mucho sabiendo que no todo iba a funcionar, todavía había una noción de emergencia”.

Como era esperable, los cambios propuestos por el PMO no tuvieron un reflejo inmediato en el territorio. Para generar un cambio de paradigma en las políticas sociales no alcanza con su formulación, sino que se requiere un proceso de adaptación de las estructuras, los procesos de trabajo y la cultura organizacional existentes, así como también debieran adaptarse las modalidades de articulación con los receptores. A modo de balance, empleados del ministerio asignados al PMO manifestaron:

El plan constituyó una nueva idea de hacer política social, con una nueva lógica. La estructura burocrática del ministerio estaba orientada a la asistencia y no a la promoción. Se metió en un terreno que no conocía y la gente no estaba preparada para eso. El ministerio contaba con gran cantidad de recursos pero no con experiencia en proyectos productivos y sus circuitos.

El equipo de funcionarios que participó en el diseño inicial, también reconoció dicha problemática:

Las dificultades fueron: (...) La creación de un plan masivo sin que el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social estuviera preparado institucionalmente para ello; la puesta en marcha de una política que articula lo socio-productivo sin experiencias previas consolidadas; la dificultad para elaborar normativas e instrumentos de gestión apropiados al plan en un Ministerio que históricamente se dedicaba a políticas focalizadas y de asistencia (Rebón y Salse, 2004: 13).

No obstante las dificultades para la consolidación de los objetivos explícitos del Plan, la primera etapa tuvo el mérito de instalar un discurso propio en la agenda pública donde se articularon un conjunto de elementos de la etapa política, la visión de la economía social y sobretodo, del papel del Estado en este campo.

SEGUNDA ETAPA: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SUBSISTEMA DE ECONOMÍA SOCIAL

A partir de febrero de 2006, identificamos la segunda etapa del PMO con la Resolución 192/06 que reemplazó a la Resolución 360/04. El contexto

socioeconómico, había cambiado. La economía presentaba indicadores de crecimiento económico y descenso de las tasas de desempleo y de pobreza, así como también superávit fiscal. En buena medida, la reactivación del entramado productivo de algunos sectores industriales estuvo relacionada con la puesta en funcionamiento de capacidad ya instalada. Este panorama más prometedor estimulaba la redefinición de las políticas de promoción del desarrollo local y la economía social. La preocupación por actuar sobre la emergencia cedió paso a la proyección de intervenciones estratégicas.

La nueva resolución fue construida sobre la base de un proceso de evaluación interna que consistió en el desarrollo de una serie de talleres en los que participaron funcionarios y empleados de distintos niveles del MDS involucrados en el PMO. Uno de ellos explicó:

Hubo un proceso de discusión muy horizontal que buscó recoger las experiencias de todos los que participaron del plan, las opiniones y aprendizajes de los técnicos. La idea era hacer una reformulación desde la experiencia. Y de allí sale la nueva resolución que modifica la anterior.

El PMO pasó de ser un programa puntual a definirse como un “sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local y a la economía social” (Resolución 192/06), esto dio lugar a un conjunto de iniciativas convergentes orientadas a la construcción de una red de contención y promoción de los emprendimientos productivos:

(...) el Plan se ha orientado a una intervención que prioriza alcances estratégicos, en donde se pondera la articulación multiactoral, las actividades con mayor valor agregado y el impacto social. Esto implica una utilización de herramientas e instrumentos de gestión que promueven una política social integral: descentralización estratégica, fortalecimiento del financiamiento de la economía social (microcrédito) y la ampliación de mecanismos de formalización de la economía (monotributo social) (SPSyDH, 2007a).

Las innovaciones en la actividad estatal de esta etapa están estrechamente vinculadas a la conceptualización de la economía social desarrollada por los intelectuales latinoamericanos. La cantidad de emprendimientos que no habían podido sostenerse durante los primeros años del plan fue interpretada como una evidencia de la necesidad de acompañar los subsidios con otras herramientas capaces de compensar las desventajas que enfrentaban en los circuitos comerciales tradicionales. La idea de construir un subsistema de economía social con instituciones, reglas, normas, servicios de apoyo y valores propios aparecía como una meta

posible en un contexto de reactivación de la actividad económica. Y el Estado autoproclamaba sus responsabilidades y capacidades para asumir esa tarea de generar las condiciones para el desarrollo estratégico del subsector de la economía social y solidaria.

El rasgo principal de la etapa en la modificación de la operatoria, fue la creación de las unidades de evaluación descentralizadas, conformadas entre los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social y los organismos locales. Su función fue evaluar a las organizaciones administradoras (cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, universidades y/o consorcios de gestión) y a los proyectos presentados y realizar el seguimiento de los proyectos en proceso de implementación.

En relación a ello, se priorizaron las iniciativas de desarrollo regional o micro-regional desde una perspectiva orientada al desarrollo local y territorial, lo cual desplazó relativamente la promoción y financiamiento de unidades productivas individuales (sean estas unipersonales o asociativas) o aisladas de un proyecto de desarrollo más amplio.

La nueva resolución creó nuevas líneas de financiamiento y reformuló las existentes, quedando configurada del siguiente modo:

- 1- Subsidios no reintegrables para la compra de equipamiento, insumos, materiales y bienes de capital para otorgar a emprendimientos productivos unipersonales, familiares y asociativos comerciales, a encadenamientos productivos (conjunto de unidades socioproductivas que intervienen en un proceso de producción de bienes y/o servicios) y a servicios de apoyo a la producción (prestación de servicios específicos al proceso productivo e inserción comercial de un conjunto de emprendimientos).
- 2- Capacitación, asistencia técnica y subsidio monetario no reintegrable para la conformación de redes de financiamiento y promoción de la economía social a través de microcréditos.
- 3- Subsidio monetario no reintegrable para el fortalecimiento de las capacidades organizativas de “actores de la economía social” que pueden ser organismos gubernamentales y no gubernamentales.

A su vez, un funcionario explicó que “se creó un componente llamado “entorno del emprendimiento” que es transversal a todo el resto, destinado a fortalecer a las organizaciones administradoras”. El fortalecimiento institucional fue uno de los objetivos del PMO desde sus inicios. En esta etapa se desarrollan mecanismos específicos para: consolidar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y contribuir a

mejorar sus capacidades en la gestión de los proyectos, y para mejorar los espacios de articulación entre organizaciones y organismos públicos en el ámbito territorial. Con el objetivo de promover “mecanismos de legitimación que faciliten la articulación, generación de acuerdos y toma de decisiones al conjunto de instituciones y espacios de concertación [...]” (SPSyDH, 2007a: 18), se priorizó la participación de los Consejos Consultivos, especialmente, los municipales en las definiciones relativas a la asignación de los fondos.

De hecho, un funcionario comentó que en la asignación de los proyectos, “el rol de las ONG empieza a superar al de los municipios. Si bien las organizaciones administradoras no recibían dinero por realizar la tarea, esto les abre otras puertas en otros ámbitos de financiamiento y en la propia comunidad”.

Como se ha mencionado, en esta segunda etapa las reformulaciones apuntaron a superar la dispersión y el aislamiento de los emprendimientos productivos con el fin de articularlos como un subsistema y como factor de impulso al desarrollo local. De este modo, la planificación territorial en base a la fisonomía productiva de la zona se constituyó en el gran horizonte hacia el cual dirigir los esfuerzos. Esta perspectiva, también incorporó mecanismos para generar vínculos entre los emprendimientos productivos y el sector privado. Pero más allá de casos puntuales, el carácter estratégico se desvaneció debido a la fragmentación entre las iniciativas estratégicas proyectadas y las demandas de financiamiento, a la intensa rotación de los integrantes de los emprendimientos en un contexto de reactivación económica y a las dificultades para construir proyectos estratégicos a través del consenso entre actores con intereses y trayectorias diversas.

En función de los aprendizajes que dejó la primera etapa, se comenzaron a realizar tareas más complejas previas a la asignación del subsidio. Un empleado del PMO comentó: “Para entregar los subsidios, se constataba que los beneficiarios cuentan con alguna capacidad para el trabajo, algún oficio, alguna experiencia. Se trabajaba más sobre los aspectos que tenían que ver con la etapa previa a la constitución del emprendimiento”.

La reformulación en la orientación estratégica del financiamiento y los estudios de factibilidad previos a la asignación del subsidio se manifestaron en la disminución de un 58% en la cantidad de unidades productivas financiadas durante el año 2006, que fueron 8.437. No obstante, el nivel de inversión presentó mayor constancia con un descenso de apenas el 9% respecto del 2005 (SPSyDH, 2007a: 31).

En esta etapa, también se reorganizó el organigrama del MDS en relación a las tareas que la nueva operatoria requería. Dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, se creó la Dirección

Nacional de Fortalecimiento Social, dentro de la cual se establecieron: la Dirección de Emprendimientos Socio-Productivos compuesta por el Área de Planeamiento y el Área de Programación e Intervención Regional; la Dirección de Capacitación; la Dirección de Educación Social y Popular.

La impronta académica de los funcionarios de mayor rango dentro de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano no solo se manifestó en el diseño operativo del PMO sino también, en la organización de los circuitos de trabajo dentro de la administración pública. Una vez transitados los primeros años del PMO, la SPSyDH creó el Sistema Integral de Gestión del PMO con el fin de desarrollar un proceso de reingeniería administrativa e informatización de la gestión. Esto apuntaba a contar con un registro único de beneficiarios y de organizaciones (municipales y organizaciones de la sociedad civil) participantes del PMO y buscaba “la homogeneización de los pasos administrativos que siguen los proyectos de cualquiera de sus líneas” (Roffler y Rebón, 2008). Este Sistema finalmente no tuvo el rol proyectado, ya que a poco de iniciarse el proceso, sus impulsores dejaron de formar parte del MDS.

El proceso de reformulación que se produjo durante el año 2006 contó con otra herramienta normativa que se orientaba a consolidar estas políticas de promoción de la economía social en la perspectiva de construcción de un subsector dentro de la economía y de la sociedad. Nos referimos a la Ley N° 26.117, promulgada en julio de 2006, conocida como la Ley Nacional de Microcrédito.

A diferencia de otras experiencias de microcréditos a nivel mundial, en Argentina la ley estableció su articulación exclusiva con el sector de la Economía Social al definir a los microcréditos como “aquellos préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la Economía Social, cuyo monto no exceda una suma equivalente a los DOCE (12) salarios mínimo, vital y móvil” (Ley 26.117, énfasis en el original). Y cuyos destinatarios son

Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas (...) (Ley 26.117).

La ley establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social, creando un área específica para tal fin: el “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social” y la “Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”.

Las instituciones prestadoras de los servicios de microcréditos son

las asociaciones sin fines de lucro: asociaciones civiles, cooperativas, mutuales, fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones gubernamentales y mixtas, que otorguen microcréditos, brinden capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la Economía Social (Ley 26.117).

A través del fondo constituido a tal fin –que en el momento de su creación era de 100 millones de pesos– el Ministerio de Desarrollo Social otorgó subsidios no reembolsables, préstamos con tasas subsidiadas, avales a las instituciones de microcréditos, capacitación y asistencia técnica, a partir de las cuáles cada institución brindaba microcréditos a emprendimientos de economía social.

En 2006 también se creó una Unidad de Vinculación encargada de contactar la demanda y la oferta entre productos desarrollados a través del PMO para estimular los canales de comercialización, que se materializó en un catálogo de productos y emprendedores del PMO del conurbano de la provincia de Buenos Aires. El catálogo estaba organizado por rubros y contenía información de la cooperativa o emprendedor, los artículos que producía con sus respectivas fotografías. Se proyectaba generar un catálogo completo que incluya a todos los emprendimientos y productos de todo el país, pero no se llegó a concretar.

Al cabo de unos años de desarrollo, la mayor parte de las cooperativas y emprendimientos que aún seguían en actividad –y en el contexto de una importante recuperación de la actividad económica del país– persistían grandes problemas para la consolidación de buena parte de los emprendimientos y cooperativas como alternativas de ingresos óptimos para las familias involucradas. Uno de los obstáculos que se expresaba con mayor frecuencia por parte de sus integrantes era la dificultad para comercializar sus productos.

Esta segunda etapa se cerró en diciembre de 2007, cuando el Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Daniel Arroyo, deja su cargo junto al equipo profesional que lo había acompañado durante su gestión.

TERCERA ETAPA: RESIDUALIDAD

Con el inicio de la Presidencia de la Nación de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner el 10 de diciembre de 2007, se ratificó la titularidad de la Lic. Alicia Kirchner al frente del Ministerio de Desarrollo Social pero se produjeron cambios dentro del gabinete del MDS.

Con tales cambios el PMO no se cerró, pero se reorientan los recursos financieros y humanos hacia iniciativas colaterales, que estaban vinculadas

pero que transformaron el carácter de la asistencia. Uno de los rasgos de la etapa es la recentralización de los procesos para la presentación y aprobación de proyectos. En los consorcios de gestión, que decidían la asignación de los fondos, predominó una lógica que priorizó los acuerdos políticos entre el gobierno nacional y los subnacionales (provincias y municipios).

Asimismo, no se ha podido acceder a informes de monitoreo y/o de evaluación del impacto del PMO durante esta etapa. Un técnico del SIEMPRO comentó que más allá de ser una instancia obligatoria, el ministerio no ha aportado estos datos.

Como se ha mencionado, la creación de la Unidad de Vinculación y el catálogo fueron iniciativas que apuntaron a saldar uno de los problemas más usuales de los emprendimientos de la economía social, que era la dificultad de contar con canales de comercialización regulares y amplios, pero no alcanzaron un desarrollo importante y no lograron revertir la problemática planteada.

Con el fin de dar respuesta a dicha demanda, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.355 de Marcas Colectivas²¹ que facilitó los mecanismos para la creación de marcas colectivas a productos y servicios elaborados en emprendimientos de economía social y los eximió del pago de aranceles. Podían acceder a la identificación del mismo aquellas cooperativas y/o emprendimientos inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de DLyES.

A su vez, se creó un logo (Imagen 1) denominado “signo distintivo común” bajo la titularidad del Ministerio de Desarrollo Social, para ser agregado a los productos originados en emprendimientos de economía social.

Imagen 1: Signo distintivo común de la Marca Colectiva*



* Los colores del logo son fondo blanco y dibujo y letras celestes (colores de la bandera nacional).

Fuente: Ley 26.355.

21 En el artículo 1° de dicha ley se define a la “marca colectiva” como “todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social” (Ley 26.355).

El signo distintivo de la marca colectiva comenzó a ser difundido y utilizado en los envases de los productos realizados por emprendimientos financiados por el PMO. No obstante, no se inscribieron marcas colectivas propias.

A su vez, en dicha ley se estableció la realización de acuerdos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con el fin de asistir a los emprendimientos de economías social en programas de calidad de procesos y productos y en las condiciones sociolaborales.

En esta etapa, la modalidad privilegiada de financiamiento pasó a ser el sector de los microcréditos y se desincentivó el otorgamiento de subsidios a nuevos emprendimientos bajo las modalidades desarrolladas en las etapas anteriores. Durante toda la etapa, se expandió la formación de fondos de microcrédito en diversas localidades del país y se firmaron convenios con distintas organizaciones que agrupaban población vulnerable.

El año 2009 estuvo signado por el contexto de la crisis internacional, marco en el cual se produjo un cambio de rumbo en las políticas sociales desarrolladas por el Estado nacional. En agosto se lanzó el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” conocido como “Argentina Trabaja” y en octubre, la “Asignación Universal por Hijo”. Los nuevos programas provocaron reacomodamientos en la estructura y en las tareas del MDS, impactando sobre el PMO.

Al año siguiente, a través de la Resolución 2476/2010 del MDS se adecuó el PMO para incorporar las nuevas herramientas operativas. A partir de dicha resolución, el PMO dejó de tener importancia relativa como programa dentro de la estructura del MDS para devenir un área al amparo del cual se incorporaron diversas iniciativas. De este modo, quedó conformado por cuatro programas: El primero, “proyectos socio-productivos” mantuvo una línea de trabajo con proyectos de economía social con las características del diseño inicial del PMO, pero con un presupuesto muy disminuido. El segundo es el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade”, con las características de la Ley 26.117, mencionada previamente. Los otros dos –“Programa de Inversión Social” (PRIS) y “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (PRISIT)– cambian drásticamente la conceptualización de la economía social y las modalidades de vinculación entre el Ministerio de Desarrollo Social, los organismos gubernamentales y no gubernamentales, pero también las características de las formas asociativas y los vínculos entre los trabajadores que forman parte de una misma cooperativa. A su vez, reconoció como “herramientas” del PMO a la Marca Colectiva y a los Centros Integradores Comunitarios, entre otros.

La redefinición del alcance del PMO convirtió a una política pública con normas institucionales y marcos operativos claros en un símbolo abarcativo pero sin actividad específica.

Aun en la residualidad el PMO continuó operando bajo otras modalidades en el campo de las políticas sociales. En la entrevista realizada en el año 2013, Daniel Arroyo destacó que:

Lo que quedó es que hoy a nadie se le ocurre tener un Ministerio de Desarrollo Social que no tenga una parte productiva. Cualquier secretaría de un municipio más chico o más grande, tiene una parte de economía social, más grande, más chica, con créditos, con subsidios, pero existe. Yo lo veo a eso como un triunfo. [...] Eso yo lo veo como éxito en la instalación de la agenda pública.

La legitimidad social que había logrado y la apuesta política por la redefinición de las políticas sociales en clave productiva pueden aportar elementos para comprender que aunque haya permanecido en la residualidad, el PMO no fue cerrado.

CONFIGURACIÓN DEL ENTRAMADO DE ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS: PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA

Desde su diseño y formulación inicial, el PMO se proponía una gestión conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los gobiernos provinciales y municipales y las ONG.

En este aspecto hubo una gran variabilidad si se toma como unidad de análisis a los emprendimientos productivos y a las unidades locales a nivel municipal. Para una caracterización del entramado de actores a escala del PMO en su conjunto, se identifican los siguientes actores y modalidades de participación en el proceso de diseño, formulación e implementación del PMO:

Cuadro 2: Participación de actores en el PMO

Actor	Sector	Etapa	Actividades desarrolladas
Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (SPSyDH), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.	Público nacional.	Diseño y formulación. Implementación. Evaluación.	Autoridad de aplicación: Diseño. Creación de marco regulatorio y operativo. Difusión. Planificación de la ejecución y control del presupuesto. Evaluación.

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.	Público nacional.	Evaluación.	Diseño metodológico de la evaluación: carga de datos, análisis del monitoreo y evaluación.
Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) dependiente del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.	Público nacional.	Implementación.	Vinculación institucional entre SPSyDH y las organizaciones de la sociedad civil que tradicionalmente actúan en el campo de las políticas sociales.
Universidades nacionales	Público nacional (instituciones autónomas).	Diseño Implementación. Evaluación.	Construcción de marcos teóricos y de análisis empíricos que se constituyen en insumos para el diseño de políticas públicas. Tutorías de proyectos. Capacitación y asistencia técnica para emprendedores. Trabajo de campo de la evaluación.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	Público nacional.	Implementación.	Gestión conjunta con la SPESyDH del componente "Herramientas x trabajo" destinado a receptores del PJyJHD.

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
Gobiernos municipales	Público municipal.	Implementación.	Organizaciones administradoras: Asistencia a los emprendimientos. Promoción del PMO a nivel local. Preparación de los formularios para la presentación de proyectos. Recepción, ejecución y rendición de los fondos. Participación en Consejos Consultivos y en Unidades de Evaluación.
Organizaciones de la sociedad civil y eclesíásticas.	Sociedad civil.	Implementación.	Organizaciones administradoras: Asistencia a los emprendimientos. Promoción del PMO a nivel local. Preparación de los formularios para la presentación de proyectos. Recepción, ejecución y rendición de los fondos. Participación en Consejos Consultivos y en Unidades de Evaluación.
Emprendimientos productivos y cooperativas.	Sociedad civil.	Implementación.	Receptores del financiamiento, asistencia técnica y capacitación. Desarrollo del proyecto.
Consejos consultivos provinciales y/o municipales.	Sector público y sociedad civil.	Implementación.	Definición del perfil y de las prioridades del territorio. Diseño de proyectos estratégicos e integrales. Promoción del PMO.

Actor	Sector	Etapas	Actividades desarrolladas
Unidades de evaluación *.	Sector público y sociedad civil.	Implementación.	Evaluación de las organizaciones administradoras y de los proyectos antes de ser presentados al MDS. Seguimiento de los proyectos en proceso de implementación.
Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)	Público nacional.	Implementación.	Asistencia técnica en proyectos específicos y la certificación de calidad.

* A partir de 2006.

Fuente: Elaboración propia en base a triangulación de fuentes primarias y secundarias.

Si se evalúa el PMO en perspectiva histórica, es posible evidenciar una ruptura respecto del paradigma neoliberal de políticas sociales en lo que respecta a la individualización de las problemáticas sociales y la fragmentación de los receptores de la asistencia que había caracterizado a las políticas sociales no contributivas de las décadas del ochenta y del noventa. El PMO interpeló a los receptores de la asistencia a construir espacios de asociatividad y organización comunitaria (Ciolli, 2013). Y esto se reflejó no solo en la promoción de la economía social sino en los mecanismos operativos para la articulación de redes. Esto constituyó el aspecto más dinámico y más controvertido dentro en la configuración del entramado de actores.

En función de reconocer la presencia de nuevos actores a nivel territorial y valorar la experiencia de auto-organización popular, el PMO incluyó a movimientos sociales de trabajadores desocupados como receptores y/o intermediarios de los subsidios estatales. Esto dependió del grado de institucionalización de las organizaciones en cada caso y de su relación con los gobiernos locales.

Como se ha mencionado, los emprendimientos productivos y las cooperativas no solicitaban directamente los subsidios, sino que sus proyectos debían ser presentados por las organizaciones ejecutoras (en la primera etapa eran municipios y organizaciones de la sociedad civil). En la Resolución 2458/2004 se establecía que las organizaciones susceptibles de percibir subsidios del Ministerio de Desarrollo Social debían ser organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base reconocidas por el Ministerio u alguna autoridad gubernamental provincial

o municipal e instituciones de existencia ideal que agrupen sectores de la población con alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas.

Éstas recibían los fondos y se comprometían a administrarlos y a rendir cuentas ante el MDS acerca de la aplicación de los recursos transferidos y el cumplimiento del objeto socioeconómico del proyecto (Resolución 1787/2004). El subsidio no estableció una comisión o la cobertura de ciertos gastos en los que incurría la organización para desarrollar la tarea. El dinero entregado se destinaba únicamente a comprar las maquinas y materias primas para el emprendimiento en cuestión. Las organizaciones debían tener un equipo técnico propio si se postulaban a desempeñar esta función. Eso significó que buena parte de los proyectos fracasaran, ya que gran parte de ellas no tenía experiencia en la gestión.

Ante estas dificultades, en la segunda etapa, se crearon las unidades de evaluación descentralizadas, a quienes –como se ha mencionado– se les asignaron funciones más específicas, pero no contaban con presupuesto. Los convenios se firmaban con el MDS y los fondos eran girados desde el MDS directamente a las organizaciones administradoras.

Al carecer de presupuesto propio se sobrecargaba de tareas a las organizaciones sociales que tenían más experiencia, lo que propició dificultades para sostener espacios de construcción de consensos y articulación multiactoral en paralelo a la gestión cotidiana de los proyectos productivos. A su vez, dependían de un proceso de negociación constante con el MDS y estaban sometidas a la competencia inter-territorial por la captación de fondos. Ello se tradujo en un margen de negociación y discrecionalidad que se mantuvo en poder del MDS. En algunos casos esto significó evitar la intervención de aquellos intendentes o gobernadores que obstaculizaban la participación de las cooperativas que no eran afines políticamente, pero también hizo lo propio en el sentido inverso, es decir, territorios gobernados por partidos opositores tuvieron una situación desventajosa en el financiamiento de proyectos. Para los integrantes de los emprendimientos era evidente que el Estado nacional era el que financiaba los emprendimientos y se esmeraban en sostener esta vinculación, más allá de las reacciones conflictivas con los políticos locales. Una integrante de una cooperativa receptora del PMO comentó:

“Parece raro, pero con el Ministerio [de Desarrollo Social] de Nación es más fácil relacionarnos que con el intendente de acá que no quiere saber nada con nosotros. Del Ministerio vinieron y conocieron la planta, tuvimos varias reuniones, etc. Pero los de acá ni se nos acercan, somos bichos raros”.

Para los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, esta situación respondía a otro problema:

En este proceso, se puso de manifiesto la debilidad institucional de muchos actores provinciales y municipales para constituirse en contraparte local y detectar actividades productivas con potencial sustentabilidad, acompañar a los beneficiarios en el proceso de constituirse como emprendedores y fundamentalmente para generar condiciones estructurales que favorezcan el sostenimiento de los emprendimientos productivos (Roffler y Rebón, 2006: 10).

El diseño del PMO no solo apuntaba a la promoción de emprendimientos productivos, sino que diagnosticaba la necesidad del desarrollo local²² como alternativa de inserción comercial en cadenas de valor o en el entramado productivo local, que se preveía muy variable de una localidad a otra. Desde este punto de vista se crearon los consejos consultivos a nivel local, “como articuladores de las políticas sociales y de los proyectos productivos locales, ampliando su intervención”. En el diseño del PMO, los consejos consultivos eran los nucleamientos territoriales constituidos por los actores sociales y económicos, gubernamentales y no gubernamentales de la zona o región. Los mismos tenían una composición variable de acuerdo al entramado organizacional en cada zona, pero básicamente estaban constituidos por referentes de las áreas de desarrollo social, producción y/o empleo de los gobiernos municipales, por las instituciones eclesíásticas, por los movimientos territoriales, comedores comunitarios, delegaciones sindicales, centros de investigación, entre otros. En conjunto, definían el perfil y las prioridades del territorio a partir de las características propias y eran los agentes de difusión y promoción a nivel microsocioal. De este modo, el MDS materializó su objetivo explícito de priorizar las demandas de los actores locales por encima de los técnicos o consultores externos, ajenos a las realidades locales.

Durante la tercera etapa del plan, las unidades de evaluación descentralizadas perdieron importancia en la definición del modo de asignar los recursos y se priorizó el papel de los consejos consultivos, lo que significó una creciente institucionalización de las redes de organizaciones sociales en torno a la gestión de los fondos para microcréditos.

22 El concepto de desarrollo local constituye un campo de trabajo académico multidisciplinario relativamente reciente, que se consolida hacia finales de la década de 1990. Surge como una respuesta adaptativa al fenómeno conocido a globalización y propicia la construcción de políticas públicas de nivel local o regional basadas en la identificación y estímulo a las peculiaridades de la zona para generar círculos virtuosos entre el conjunto de los actores sociales, políticos y económicos.

Una cooperativista expresó que:

“[Los técnicos del Ministerio de Desarrollo Social] estuvieron dos años para hacer una investigación del territorio y para ver cómo podían armar una comercializadora, dieron vueltas y vueltas. [...] Aprovecharon ese cúmulo de organizaciones para armar el proyecto de microcrédito.

Según los funcionarios de la SPSyDH, la importancia de los consejos consultivos

se encuentra en que al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales 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 informal, y promuevan su inserción en la economía formal (Rebón y Salse, 2004: 11).

No obstante, en la primera etapa ese objetivo no se plasmó en una división funcional clara de las actividades del PMO, sino que remitía más a la construcción de la legitimidad política del plan.

Esta visión idealizada de la escala territorial como ámbito privilegiado para la construcción de consensos, nada menos que, respecto de la asignación de fondos orientados a intervenir sobre las problemáticas de la pobreza y el desempleo, no se ajustó a las realidades locales.

En primer lugar, los actores que formaban parte de estas instancias, ponían en juego su posibilidad de acceso a medios de subsistencia que -aunque parciales, precarios e insuficientes- significaban mejoras concretas en la calidad de vida en el corto plazo. Con lo cual, la capacidad de evaluación estratégica e integral se encontraba mediada por las necesidades más cercanas.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta lo que Santiago (2010) analiza respecto de las velocidades diferentes entre la formulación de nuevos programas sociales y su impacto a nivel territorial: “un amplio abanico de instituciones, agrupamientos o mediadores con correspondencia en el mismo territorio y con la significativa particularidad de que se superponen en la problemática a atender; se acumulan a modo de “capas geológicas”, es decir, perduran en el tiempo a modo de sedimentos que se suman uno sobre otro en el territorio y manteniendo su presencia; compitiendo por la misma clientela y colisionando por sus intereses políticos, lógicas de funcionamiento, modos de intervención y estilos de gestión” (Santiago, 2010: 294).

En los ámbitos locales, fue común la emergencia de disputas entre las organizaciones por el manejo de los fondos, la captación de

recursos materiales y de cargos rentados, generando conflictos entre los distintos actores:

(...) Dichos procesos en lugar de favorecer el tejido asociativo han conducido, por el contrario, al incremento de la micro-conflictividad local pues, inscriptas en una dinámica social que traba la plena integración social, dichas políticas no logran enfrentar el proceso de fragmentación social experimentado en la sociedad argentina sino que lo exacerbaron incrementando la conflictividad barrial como así también la segmentación social y el aislamiento de los sectores más desfavorecidos (Santiago, 2010: 286).

En un relevamiento realizado por técnicos del ministerio se mencionó que “la obtención del aval del Consejo Consultivo Local” figuró entre las tres dificultades principales que tuvieron las ONG para realizar la presentación de los proyectos. Los referentes de las ONG señalaron que esto se debió a la “existencia de manejos políticos dentro del Consejo, diferencias políticas y comportamientos arbitrarios” (SPSyDH, 2007a: 50).

Ante ese conflicto, el Estado nacional se reposicionó como un aparente mediador entre los conflictos locales. No obstante, conservó sus líneas de subsidios más fuertes a las organizaciones que construían políticamente su base social. Algunos relatos de la experiencia de los cooperativistas lo expresaron claramente:

Nosotros integrábamos el Comité [de Microcrédito] junto con otras organizaciones de la zona, pero nos quisieron echar. Entre un grupito hicieron un acta donde realmente nos castigaron. Querían que solamente fuéramos a pagar las boletas, pero no podíamos tener ni voz ni voto en la asamblea, sólo escuchar, no podíamos ejercer ningún cargo de nada.

Más tarde continuó con su relato:

Ahí [en el Comité de Microcrédito] cada organización empezó a presentar su ideología y tuvimos muchas discusiones, porque nosotros apuntamos a no continuar con la política vieja, sino que apuntamos a construir otra forma de hacer política. Por eso, desde el comienzo dejamos muy claro que no vamos a permitir el trabajo de punteros políticos dentro de nuestras organizaciones.

Un sector importante de los movimientos y las organizaciones sociales fueron ampliando los espacios de participación en las políticas socia-

les en un proceso que fue desde instancias de decisión acerca de la asignación de recursos hasta constituirse (en algunos casos) en una extensión operativa del Estado nacional en el territorio. Esta situación dio origen a diversas formas de interacción, demanda y conflictividad y de grados diferentes de autonomía/subordinación respecto de los poderes políticos locales y nacionales, que dependieron en gran medida de alineamientos políticos de cada una de las organizaciones. Considerando el creciente involucramiento de buena parte de los movimientos y organizaciones sociales en los procesos de diseño e implementación de políticas en América Latina, Zibechi (2010) las conceptualizó como una segunda generación de políticas sociales del siglo XXI (Ciolli, 2013).

Como parte de este mismo proceso de integración entre movimientos sociales y los organismos estatales, Kessler, Svampa y González Bombal (2010) plantearon una visión crítica destacando sus efectos sobre el debilitamiento de la capacidad de movilización y protesta social:

la política asistencial fue la punta de lanza para demonizar a las organizaciones de desocupados críticas del gobierno, apuntando a su flanco más débil (la dependencia respecto del Estado), acusadas de supuestos manejos clientelares y manipulación política. De modo que, a excepción de las organizaciones de desocupados ligadas al oficialismo, una buena parte del universo piquetero perdió capacidad de interpelación frente a los cambios políticos y económicos, y en un contexto de creciente estigmatización de lo que significaba “ser piquetero” (Kessler et al., 2010: 19).

A partir de tales consideraciones, la política como espacio de disputa omnipresente en las interacciones sociales cobró relevancia en el análisis de los ciclos de vida de las políticas públicas. El análisis de la configuración de los entramados de actores a nivel territorial permitió evidenciar que en dichos ciclos, las formulaciones y los diseños iniciales se tensionan con las lógicas de acumulación de poder político.

DISCURSOS, IDEOLOGÍA Y SIGNIFICACIONES SOCIALES

EL CLIMA DE ÉPOCA

Las características operativas y la formulación de los objetivos del PMO se articularon al proceso de recomposición de la hegemonía capitalista y del poder del Estado que caracterizó a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-en adelante).

El concepto de hegemonía en términos gramscianos está orientado a la comprensión de las diversas formas de construcción de poder en las sociedades capitalistas “complejas”. Tal como afirma Thwaites Rey (1994):

[La] hegemonía result[a] una construcción compleja que, además del aspecto intelectual y moral, implica la capacidad de la clase dominante para hacer avanzar a la sociedad hacia adelante, para formular compromisos. Es decir, remite a fundamentos sustantivos que exceden la dimensión simbólica. [...] Para ello, los elementos culturales son fundamentales, pero la experiencia última necesariamente debe ser material. De lo contrario, se pensaría que la complejización de las superestructuras capitalistas operó “en el vacío”, como fruto de evoluciones de ideas alejadas de la realidad en las que se producen [...]. Las dimensiones de adaptación, de representación y de cooptación podrán presentarse con mayor frecuencia, en el mediano plazo, como rasgos distintivos de la dominación ideológica, en la medida en que se asienten sobre bases materiales que permitan la realización de los aspectos vitales, aún en condiciones de subordinación, facilitando la internalización de los valores sociales dominantes (Thwaites Rey, 1994: 38).

El contenido conceptual e ideológico de los discursos gubernamentales en la esfera pública configuró un conjunto de ideas-fuerza que dieron unidad al proceso de recomposición hegemónica en términos de proyecto político.

En primer lugar, se definió a la crisis del 2001 como momento traumático, razón por la cual su superación requeriría cambios drásticos. En su asunción Kirchner lo ilustró con la metáfora “dar vuelta una página de la historia” (Kirchner, 20003).

Desde ese punto de partida, uno de los ejes articuladores del discurso oficial pasó a ser el cuestionamiento a la década del noventa, presentada como un pasado indeseable: “Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de cuestionar al Estado” (Kirchner, 2003). De este modo, la década del noventa se construyó como referente comparativo respecto del conjunto de las iniciativas políticas y se instaló la dicotomía entre lo que denominaron “dos modelos de país”.

Dentro de la construcción discursiva dicotómica, se buscó construir la idea de un cambio rotundo en el modelo económico con eje en lo productivo, en contraposición a la acumulación financiera de la década anterior. Idea sobre la cual se estableció una relación causal cuasi-unívoca entre producción nacional y crecimiento del empleo.

Vinculado a ello, el trabajo pasó a ser considerado el eje de la inclusión social, a partir de lo cual se apeló a la memoria colectiva de la sociedad salarial con pleno empleo: “Pero es imprescindible advertir que la tragedia cívica del clientelismo político no es producto de la asistencia social como gestión de Estado, sino de la desocupación como consecuencia de un modelo económico” (Kirchner, 2003).

Otra idea-fuerza remitió a la revalorización de lo nacional y la reinstalación de la noción de patria:

Lo que aparece aquí con toda claridad es una operación ideológica que busca construir una comunidad imaginaria, o en todo caso, recomponerla para intentar construir un horizonte de referencia que ponga los intereses comunes por encima de los particulares (Pulleiro et al, 2011: 151).

Asimismo, se resignificó la dicotomía Estado-mercado, a partir de la reinstalación en la agenda pública y en el imaginario social, de las capacidades del Estado en torno a la regulación del mercado, la garantía del interés general y la promoción del bienestar social. Se ofreció entonces, la imagen de un Estado activo²³:

²³ Este fenómeno no es exclusivo de Argentina, sino que formó parte de un “clima de época global” que impregnó las reformulaciones acerca del papel del Estado en el desarrollo y en la gestión de los conflictos sociales: lejos de desentenderse de los problemas

el Estado cobra un papel principal, [...] la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. [...] Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al Gobierno con la sociedad [...]. Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país (Kirchner, 2003).

Como condensación de las ideas de un modelo económico con eje en lo productivo, de la reivindicación del papel del Estado en el progreso social y económico y, de la revalorización de lo nacional, se resignificó la idea de desarrollo sobre la base de la construcción de un horizonte de futuro deseable:

En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente [...]. Vengo, [...] a proponerles un sueño: reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación (Kirchner, 2003).

El PMO contribuyó a la construcción de este conjunto de ideas-fuerza, a través de su capacidad de evidenciar la materialidad a los discursos oficiales. El Coordinador General de la Comisión Nacional de Microcrédito del ministerio, Alberto Gandulfo, sintetizó esa articulación del siguiente modo:

Independientemente de los resultados numéricos y reconociendo todo lo que falta hacer y alcanzar, el *Manos a la obra* ha permitido, en este corto tiempo: Recuperar la esperanza y la confianza de los excluidos que ven en el Plan la posibilidad concreta de acceder a un emprendimiento, recuperar la dignidad del trabajo, tener la posibilidad de iniciarse laboralmente en el caso de los jóvenes [...]; Recuperar en la Argentina la discusión sobre el desarrollo. El objetivo es una Argentina que crezca, pero que crezca con inclusión social en desmedro del crecimiento de los años 90 donde la economía creció pero también crecieron la concentración económica y la exclusión social. Es importante recuperar esta discusión porque obliga a pensar qué país queremos. Y esta es una discusión olvidada durante los años del neoliberalismo, y “el fin de la historia” que pregona el pensamiento único [...] (Gandulfo, 2006: 18).

sociales (como ocurrió durante la etapa más ortodoxa del neoliberalismo), se involucra para reordenar la estabilidad de las relaciones sociales y, de este modo, generar círculos de retroalimentación virtuosos en el ciclo de acumulación. Entonces, Estado y mercado ya no son contrapuestos o dicotómicos sino que deben tender a la complementariedad.

EL PROBLEMA Y SUS SOLUCIONES

En términos estructurales, lo que se pone en juego a través de las políticas sociales es la capacidad que tiene una sociedad para hacer frente a la amenaza de la cohesión social, la cual deriva de las contradicciones inherentes al capitalismo: la tensión entre desigualdad económica e igualdad política (Castel, 1997). Como plantean Herrera Gómez y Castón Boyer:

(...) la política social puede ser definida y debe ser tratada como una forma de (...) “reflexibilidad política” que las sociedades modernas ejercen sobre sí mismas para la distribución y redistribución de los recursos materiales y simbólicos que determinan el bienestar social (Herrera Gómez; Castón Boyer, 2003: 26).

En tal sentido, las políticas sociales desempeñan un papel vital para la construcción hegemónica en las sociedades capitalistas, ya que son la representación más visible del papel que asume el Estado en la asistencia y/o protección a los sectores sociales subalternos, sin poner en riesgo las condiciones estructurales sobre las que se asienta la acumulación de capital.

El PMO, desde el plano discursivo quedó integrado a los rasgos generales que presentó el discurso oficial, a través del cual formuló como deseables y positivos ciertos valores y objetivos.

El diagnóstico que precedió al PMO estuvo articulado sobre las ideas-fuerza presentadas previamente.

Es decir, se plantea que el problema de la pobreza, el desempleo estructural y la precarización laboral fueron producto del abandono del perfil productivo de la economía argentina y del ajuste estructural de la década del noventa (MDS, 2004). Como consecuencia, los documentos del Ministerio de Desarrollo Social, mencionan que ese proceso significó la fragmentación social y el deterioro de las prestaciones destinadas a cubrir servicios básicos como la salud y la educación. Y, en cuanto a las políticas sociales de aquellos años, se cuestionó su visión “residual” en la cual el Estado actuaba en última instancia.

Sobre dicho diagnóstico, la formulación de las soluciones posicionó al Estado como actor central e ineludible para solucionar la pobreza, el desempleo y las problemáticas sociales que de ellas se habían derivado. Desde esa perspectiva se constatan dos tipos de horizontes temporales sobre los cuáles el PMO se propuso intervenir.

En el corto plazo, Arroyo (2013) destacó la necesidad de que el Estado actuara con eficiencia sobre la emergencia. Para el entonces Secretario de Políticas Sociales, en primer lugar había que aprovechar los mecanismos existentes que permitirían la transferencia inmediata de

dinero a los sectores empobrecidos. Si bien la discursividad apuntaba a un proceso de reconstrucción de las capacidades laborales y de los lazos sociales a largo plazo, ello no se subordinó al tiempo que podía demorar la generación de una política pública impecable, sino que se decidió actuar en el marco de lo posible.

En el largo plazo el PMO se propuso la inclusión social a partir de la articulación de las políticas sociales con el mundo de lo productivo: “Esto significa que la política social debe articular proyectos, ideas y programas con el sistema productivo, la obra pública, el empleo, un impacto territorial y una distribución más equitativa de los ingresos” (MDS, 2004).

La mediación del trabajo y/o la actividad productiva como condición para la asistencia estatal contribuyó a la solidez en la legitimidad social lograda por el PMO.

Lo que se busca es promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. (...) Desde su inicio, se orientó a mejorar el ingreso de la población vulnerable; promover el sector de la economía social o solidaria y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, así como impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local (Web MDS).

La apelación discursiva a las dicotomías se abrió paso dentro del campo de las políticas sociales a partir de los rasgos peculiares del PMO: “Uno de los fines de la instrumentación del PMO fue la instalación en la agenda pública de la idea que la política social debe estar más vinculada al trabajo y a producción y menos al asistencialismo” (SPSyDH, 2007a: 163).

Si se analiza con mayor profundidad el sentido de la inclusión social propuesta a través del PMO, se observa que se transformó la idea de inclusión social que –bajo la premisa subyacente de la imposibilidad de reinserción en el mercado de trabajo formal asalariado bajo la protección de las leyes laborales y los convenios colectivos de trabajo vigentes²⁴– estuvo lejos de garantizar cierto nivel de protección social. Así, se consideró incluidos a los beneficiarios del PMO, aunque de un modo subordinado y con alta precariedad e imprevisibilidad en sus condiciones de vida. Esta situación abre preguntas acerca del sentido y del significado que en esta época histórica tiene la inclusión social (Ciolli, 2013).

24 Aunque los convenios colectivos de trabajo han retrocedido en la calidad de la protección a los trabajadores durante la década del '90, aun mantienen varias de las conquistas históricas de los trabajadores.

A partir de tales consideraciones, se resignificó el carácter temporal de la situación de pobreza y vulnerabilidad social, ya que la asistencia dejó de ser considerada como transitoria para pasar a ser un estado permanente de los individuos receptores; pero al mismo tiempo, suficientemente inestable e imprevisible como para reforzar la heteronomía de los receptores frente a los mecanismos de asignación arbitrarios.

Otro de los objetivos del PMO, enunciado como una solución a largo plazo al problema diagnosticado, remite a la restitución de las capacidades laborales, que habían sido perdidas ante la desocupación masiva. En el discurso de lanzamiento del PMO, la ministra Alicia Kirchner planteó: “No se trata de un plan masivo de empleo”, sino de un sistema que busca “rescatar las capacidades laborales para desarrollar bienes y servicios” (Kirchner, A.: 2003). Bajo esta idea, la construcción de sentido en torno a la inclusión social, apuntó a establecer un intercambio entre la economía social y el mercado de trabajo, que significó la adaptación/contención de la fuerza de trabajo a los períodos de expansión/contracción económica, respectivamente. Ello se expresó en la siguiente consideración no idealizada de la economía social que comentó un funcionario de alto rango del ministerio: “Si un grupo o una persona quería montar una carpintería y le va mal, pero la persona aprendió algo y después termina consiguiendo laburo y va por el lado del empleo, el esquema es exitoso porque en definitiva termina integrado en el mundo del trabajo”.

Estas características manifiestan tensiones a la hora de pensar la relación entre la asistencia social y el mercado laboral en función de los criterios de protección, inclusión social y (la postergada) garantía de derechos.

PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN SUBJETIVA

Los procesos de construcción ideológica, simbólica y normativa desempeñan un papel constituyente del sujeto, con lo cual, dichas dimensiones que usualmente son consideradas como elementos abstractos, se materializan en prácticas concretas. En las sociedades capitalistas, el Estado cumple un papel articulador de los procesos de subjetivación a través de su capacidad de articular las condiciones materiales de existencia con la construcción del sentido de dicha experiencia de vida.

El PMO, desarrolló mecanismos peculiares a través de los cuales el Estado participó de los procesos de construcción subjetiva durante el período.

En los fundamentos para la creación del Régimen Nacionales de Efectores del Desarrollo Local y la Economía Social y el monotributo social se estableció como objetivo la construcción de un “nuevo sujeto económico”. En los considerandos de la resolución reglamentaria se propuso una

intervención sobre la vinculación de los trabajadores de las cooperativas y los emprendimientos con el mercado y la construcción identitaria:

Que resulta necesario otorgar, a estos sujetos, capacidad para integrarse a la economía formal, mediante la exteriorización de sus operaciones. Que dicha exteriorización significa reconocerles identidad económica formal, valorizando su actitud en la organización de la producción y la posibilidad de interactuar con la economía formal. Que la posibilidad de inserción en la economía formal resulta un elemento motivador para el desarrollo de las actividades, como también implica el fortalecimiento de la identidad social y de la autoestima de la persona (Resolución 1477/2004).

Refiriéndose a ello, la ministra de Desarrollo Social recurre a una discursividad cercana al reconocimiento de derechos: “los titulares de derechos del monotributo social, acceden a una obra social, con la cobertura médica para los titulares y su grupo familiar de libre elección, con una prestación análoga a cualquier otro monotributista” (Kirchner, A., 2007: 198). No obstante, en ninguna de las normas de creación del monotributo social se hizo referencia a que las prestaciones de seguridad social constituyeran derechos consagrados. Por el contrario, quedó establecida la posibilidad de tales sujetos de acceder a dichas prestaciones pero sin que esto significara una obligación positiva para el Estado explícitamente establecida por tales leyes.

A su vez, los informes de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) advierten sobre la falta de cobertura frente a accidentes y/o enfermedades laborales que padecen los trabajadores de los emprendimientos asociativos autogestionados (Arancibia, 2005; Chulman 2008). Las asignaciones familiares tampoco estuvieron contempladas dentro del PMO hasta el lanzamiento del régimen no contributivo denominado *Asignación Universal por Hijo* (AUH) del año 2009, en el cual se incorporó como beneficiarios a los trabajadores inscriptos en el monotributo social.

En suma, este “nuevo sujeto económico” se encontró marginado y/o precarizado en relación a los sistemas de seguridad social, reconocidos como prestaciones sociales orientadas a garantizar derechos adquiridos. Si bien el PMO incorporó paulatinamente regímenes especiales que buscaron brindar previsión social y cobertura de salud a los trabajadores de este tipo de emprendimientos, no se formularon mecanismos capaces de constituir a los integrantes de los emprendimientos como titulares efectivos de derechos.

En los apartados previos se mencionó el modo en el que se construyó la delimitación de la población objetivo en la nor-

mativa del PMO, cuyo concepto central fue el de vulnerabilidad social. Dicho concepto se emparentó a las definiciones más clásicas de pobreza que referían a un estado particular por el que atraviesa un sujeto *des-clasado*, es decir, sin referencialidad de su pertenencia a la clase trabajadora.

La intervención del PMO sobre una porción de la población calificada como vulnerable operó en el marco de una combinación de estrategias asistenciales estatales y en dicho marco adquiere sentido propio. Si bien los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social fueron reticentes a incorporar el concepto de *empleabilidad* difundido por los organismos financieros internacionales, éste subyace en el criterio de selección de los grupos poblacionales para cada uno de los programas sociales.

Por un lado, la población *empleable* fue aquella capaz de integrarse al mercado de trabajo formal o de generar actividades cuentapropistas en un contexto de expansión relativa de la demanda de mano de obra. Hacia ella se dirigió el *Seguro de Empleo y Formación* en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y un conjunto de políticas laborales orientadas a restituir los derechos a los trabajadores empleados.

Por otro lado, los *pobres inempleables* eran aquellos que no alcanzaban los umbrales aceptables de capacidades y requisitos para el mercado laboral. Hacia ellos se orientaron las políticas sociales asistenciales. Este segundo grupo se subdividió en dos subgrupos: en uno permanecieron los *receptores puros* de asistencia, hacia los cuales se dirigieron las políticas de transferencia condicionada de ingresos como el *Plan Familias* y las pensiones no contributivas. En el segundo subgrupo se ubicaron los *receptores mediatizados* por el desarrollo de alguna actividad laboral a través del PMO. Es decir, son considerados como potenciales *emprendedores*, ya que las causas de su condición de desempleo obedecen a los límites estructurales del mercado laboral en el modelo de acumulación vigente, y por lo tanto se les brinda la oportunidad de participar de actividades productivas en circuitos alternativos al mercado de trabajo.

No obstante las consideraciones que los distintos tipos de políticas procuraron expresar en sus formulaciones, el concepto de *empleabilidad* asignado a las personas, encierra el inconveniente de clasificar a la población en función de un conjunto de indicadores que pretenden dar cuenta de las características individuales de cada persona, lo cual reproduce la individualización, estigmatización-culpabilización y fragmentación de los receptores de asistencia respecto de los problemas de orden social.

Un aspecto novedoso del PMO es que al mismo tiempo que buscó satisfacer un conjunto de necesidades materiales a través de facilitar el

acceso a fuentes de ingreso a un conjunto poblacional específico, también amplió el concepto de necesidades hacia la *realización humana* o *la dignidad humana*.

En sintonía con la construcción de sentidos de la etapa política que se abrió con la presidencia de Néstor Kirchner, el concepto de dignidad humana se definió a partir de la auto-sustentación, que en el marco del capitalismo significa el ingreso al mercado laboral, ya sea como asalariado o como cuentapropista.

Los entrevistados, destacaron de manera recurrente que el PMO les dio la posibilidad de “recuperar la dignidad” porque les permitió desarrollar una actividad laboral. Un integrante de una cooperativa receptora del PMO expresó:

No somos afines a este gobierno, pero tenemos coincidencias con algunos de los funcionarios del ministerio, no todos, en cuanto a la recuperación de la cultura del trabajo, de querer incorporar más gente a trabajar y darle dignidad a partir de poder hacer de este proyecto un proyecto sustentable.

Las necesidades son siempre sociales, tanto en su origen como en su satisfacción. Como afirma Agnes Heller (1985), aquello que solemos mencionar como *necesidades básicas* –el alimento o el abrigo– no son necesidades sino condiciones de existencia, su carencia hace desaparecer al ser humano.

El trabajo y la realización de actividades productivas quedaron definidas como necesidades humanas. De este modo, la asistencia no se materializó en bienes de consumo sino en la prestación de herramientas, insumos, capacitación, etc. para que los destinatarios puedan encarar por sí mismos la satisfacción de sus propias condiciones de vida y/o las de su familia (que en el lenguaje corriente se identifica con las necesidades). Esto configuró un significado social diferente de cara al conjunto de la sociedad, ya que la mediatización del trabajo (aunque extremadamente precario) propició (de manera no unívoca) una imagen contrapuesta al desprestigiado clientelismo político.

Esta peculiaridad abre el interrogante en torno a la capacidad de esta operación discursiva de configurar “antídotos” frente a la estigmatización social que había operado sobre los receptores de asistencia social focalizada. Asimismo, resulta interesante problematizar si la ampliación del concepto de necesidades abre una perspectiva de consolidación y ampliación de los derechos sociales; o si, por el contrario, se convierte en un factor más de jerarquización de las necesidades sociales. Si esto último ocurre, su resultado se orientaría hacia la reproducción de la imagen de prestación estigmatizante bajo nuevas formas, que operan a través de una lógica de asistencia orientada al for-

talecimiento de la autoestima individual y fragmentada de la estructura social, en tanto adaptación (subordinada y a-crítica) a la situación de riesgo permanente, pobreza y/o vulnerabilidad.

A la luz del análisis de los mecanismos específicos a través de los cuáles el PMO participó de los procesos de subjetivación, el objetivo de construir un “nuevo sujeto económico” genera nuevos interrogantes, que trascienden la dimensión tributaria.

El PMO propició la integración de un grupo poblacional específico a la estructura social resultante de los cambios provocados por el modelo de acumulación capitalista de finales del siglo XX. Para ello, operó en la construcción de subjetividades al retomar elementos neoliberales (tales como la adaptación individual al medio) e integrarlos con mecanismos que remiten a formas históricas de protección social como, por ejemplo, la recuperación del trabajo como eje de la dignidad humana.

La integración así construida, tuvo su núcleo en la idea y la experiencia del riesgo como situación permanente e irreversible. Razón por la cual, se apeló a la iniciativa de los sujetos –ya sea de manera individual o colectiva- en la búsqueda de alternativas de subsistencia, bajo la perspectiva de una situación ideal que se definió como un momento de llegada: la desvinculación o “independización” de la ayuda estatal. Paradójicamente, si se retoman los debates en torno a la autogestión este elemento –la economía social- abre la posibilidad de generar algún espacio para la ruptura de esta matriz a partir de la construcción de proyectos autónomos superadores de las relaciones sociales de subordinación.

La resignificación de la *economía social y solidaria* como instrumento de las políticas sociales actuales, aportó un elemento complejo: poner en debate la redefinición de los conceptos de protección y asistencia social de manera tal de incorporar a su universo a este tipo de políticas orientadas al autoempleo. Sobre dicha base, resulta interesante advertir que ello re-situó la noción de clase trabajadora como destinataria de la asistencia, evidenciando las principales tensiones inherentes al papel de los mecanismos de protección social en sociedades altamente desiguales. Desde nuestro punto de vista esto puede contribuir a desmitificar la asistencia para enfrentarla a su funcionalidad al régimen de acumulación vigente.

ECONOMÍA SOCIAL COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICAS SOCIALES: EVALUACIÓN A PARTIR DEL PMO

El análisis de las políticas públicas constituye un desafío para las ciencias sociales, ya que se trata de poner en diálogo dos lógicas de reflexión y de trabajo diferentes. No es lo mismo abrir preguntas que tomar decisiones políticas desde la institucionalidad estatal. No obstante, ambas acciones están enmarcadas en contextos históricos que las influyen y sobre los cuales se proponen intervenir.

El análisis histórico del proceso de emergencia de la economía social como herramienta para las políticas sociales evidenció que el PMO significó un tipo de inserción novedosa del Estado en la dinámica social, ya que redefinió las prácticas sociales que se venían desarrollando desde una posición de resistencia al orden social vigente. Aquello que había surgido como consecuencia de la crisis se convirtió en un elemento relevante para superarla.

La participación del Estado en dicha dinámica social desdibujó las diferencias que existían entre las tradiciones filosóficas que habían configurado la identidad política de los diversos grupos asociativos autogestionarios para englobarlas dentro de un sector denominado economía social y solidaria. A partir de ello, predominaron el intercambio de saberes y experiencias y las propuestas para mejorar su desempeño por sobre las disputas ideológicas. Este clima de época contribuyó a la contención (u obturación) de la protesta social.

Dentro del campo de las políticas sociales, significó una innovación en los modos de asumir el problema de la pobreza: la promoción de proyectos productivos generó una ruptura respecto de los programas de asistencia focalizada. Dicha ruptura impactó en los procesos de trabajo de los funcionarios y empleados del Ministerio de Desarrollo Social, quienes en una primera etapa tuvieron serias dificultades para acompañar la consolidación de los proyectos subsidiados. En este aspecto, la importancia del PMO se reflejó en la proliferación de organismos de economía social en la gran mayoría de las unidades estatales subnacionales.

El PMO se masificó rápidamente y demandó un alto grado de institucionalización que se expresó en normas, reglamentos y en la formalización de los circuitos operativos y los organigramas político-administrativos. Ello contribuyó a su definición como una política que se proponía trascender (sin negar) la emergencia coyuntural para instalarse como eje articulador de una política de desarrollo estratégico. En este aspecto, el enfoque académico de la economía social latinoamericana tuvo un papel importante en la construcción de un marco de legitimidad teórica y en el apoyo institucional a la iniciativa por parte de organizaciones vinculadas a la investigación social.

Si se amplía la mirada hacia las determinaciones estructurales que limitan el alcance de las políticas sociales en las sociedades capitalistas, resulta evidente que el PMO contribuyó al descenso de los niveles de conflictividad social y de radicalidad de los mismos. Desde este punto de vista, el PMO desempeñó un papel importante en el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista en Argentina luego de la crisis de 2001, ya que aportó materialidad a la ficción del Estado como espacio de mediación neutral entre los intereses sociales contrapuestos. Ello fue posible gracias al tipo de articulación que se logró construir entre los discursos, objetivos y formulación operativa del PMO con el relato oficial sobre el proyecto político kirchnerista.

Uno de los aspectos que presentó aristas más contradictorias es la dinámica que desplegó en el entramado de actores sociales involucrados en la política pública, lo cual se manifestó con mayor claridad en el análisis a nivel territorial. Los objetivos de construir espacios de diálogo multiactoral se vieron afectados por dificultades de diversa índole. Por una parte, el diseño operativo delegaba al ámbito local una serie de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, sin su correlato presupuestario. Por otra parte, las lógicas de construcción política territorial presentaron desacoples respecto de los criterios para priorizar los proyectos planteados en los objetivos del plan. Como consecuencia de ello, el objetivo del desarrollo local estratégico quedó relegado.

En esta tensión entre la lógica estructural de las políticas sociales y sus aportes a la mejora de la calidad de vida de amplios sectores sociales empobrecidos se reflexionó en torno al papel del PMO en los procesos de construcción de subjetividades. Este proceso se caracterizó por la redefinición del horizonte a futuro en torno a la idea de inclusión social, que para los trabajadores de la economía social se tradujo en la experiencia del riesgo y de la competencia como situación permanente e irreversible. No obstante, esta tendencia no se encuentra cristalizada, sino que la conjunción de elementos contradictorios en el papel del PMO en los procesos de construcción subjetiva abre espacios para la resignificación social en otra clave, que recupere el carácter de clase de dicha práctica social.

En este proceso de construcción subjetiva, queda abierta la discusión en torno a la articulación del PMO con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Por un lado, el PMO significó para un sector poblacional específico la posibilidad de acceder a fuentes de ingresos y de acercarse de manera más o menos idealizada al reconocimiento social a través de la actividad laboral. Pero, por el otro lado, este “nuevo sujeto económico” se encontró marginado y/o precarizado en relación a los sistemas de protección social, reconocidos como prestaciones sociales orientadas a garantizar derechos adquiridos. Resulta alentador que durante la etapa bajo estudio, el PMO incorporó paulatinamente regímenes especiales que buscaron brindar previsión social y cobertura de salud.

El análisis de conjunto de las distintas dimensiones del PMO durante el período 2003-2009 evidenció las potencialidades de la economía social como herramienta para el diseño de políticas sociales innovadoras en América Latina. La intención de destacar los logros y las dificultades de este proceso se orientó a contribuir a las dinámicas de retroalimentación en la formulación de políticas públicas a nivel regional.

SIGLAS

- BM: Banco Mundial.
DLyES: Desarrollo Local y Economía Social.
MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
ONG: Organizaciones no gubernamentales.
OSC: Organizaciones de la sociedad civil.
PMO: Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
SPSyDH: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, R. 2003 *Adiós al trabajo?: ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo* (Buenos Aires: Herramienta).
- Arancibia, I. 2005 *Hacia la construcción de otra economía desde el trabajo y los trabajadores* (Buenos Aires: CTA/IEF/Espacio de Economía Social).
- Arcidiácono, P. 2012 *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002* (Buenos Aires: Biblos).
- Arroyo, D. 2006 “La política social antes los nuevos desafíos de las políticas públicas” Documento N° 26. (Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales).
- Bayer, O., Boron, A., y Gambina, J. 2010 *El terrorismo de estado en la Argentina* (Buenos Aires: Espacio Memoria).
- Bonnet, A. 2007 *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Castel, R. 1997 *La metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires, Paidós).
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. 2005 *Gestión social y municipios: de los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires* (Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros).
- Chiara, M., Di Virgilio, M. M., y Arriagada, I. 2009 *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (Buenos Aires: Prometeo Libros).

- Chulman, V. 2008 *Acerca de las condiciones de acceso de los trabajadores autogestionados al sistema de seguridad social en la Argentina actual* (Buenos Aires: CTA/IEF/Espacio de Economía Social).
- Ciolti, V. 2009a “Estado y lucha de clases: una aproximación desde la política social en la Argentina neoliberal” en *Herramientas* (Buenos Aires) N° 42.
- Ciolti, V. 2009b “La autogestión ayer y hoy. Una mirada desde el pensamiento de Antonio Gramsci” en A. Ruggeri (ed.) *La economía de los trabajadores: autogestión y distribución de la riqueza* (Buenos Aires: Cooperativa Chilavert).
- Ciolti, V. 2010 “Acerca de las implicancias del término ‘autoexplotación’”. Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos. “Movimientos Sociales, Procesos Políticos y Conflicto Social: Escenarios de disputa”, 18 al 20 de noviembre de 2010.
- Ciolti, V. 2011 “Cooperativas populares: nuevos caminos para re-articular democracia y justicia social en M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky, y M. C. Rodríguez (eds.) *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (Buenos Aires: Café de las Ciudades).
- Ciolti, V. 2013 “El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial argentina” en *Iberofórum* (México D.F.) N°15.
- Cole, G. 1962 “Los precursores: 1789-1850” en *Historia del pensamiento socialista* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Coraggio, J. L. 1998 “El trabajo desde la perspectiva de la economía popular”, en *Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local* (General Sarmiento: Programa de Desarrollo Local, Cartilla 1. ICO - UNGS).
- Coraggio, J.L. (2008) “Economía del Trabajo” en Catani, A. D. (comp.) *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS/Altamira/Fundación OSDE)
- Coraggio, J. L., y Danani, C. 2004 *Política social y economía social: debates fundamentales* (Los Polvorines: UNGS/Altamira /Fundación OSDE).
- Danani, C. 2004 “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social” en *Política social y economía social: debates fundamentales* (Los Polvorines: UNGS /Altamira/Fundación OSDE).

- Danani, C., y Hintze, S. 2011 *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Los Polvorines: UNGS).
- Donaire, R. 2007 “Quiénes son los <trabajadores por cuenta propia>? (Argentina, 1980-2001) en *Laboratorio* (Buenos Aires) N° 20, año 8, verano-otoño de 2007.
- Foucault, M., Ewald, F., & Fontana, A. 2007 *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Gandulfo, A. 2006 “La consolidación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en 2° Seminario *El desarrollo social y la economía social desde la perspectiva de la integración regional* (Buenos Aires: SPSyDH).
- García Linera, A. 2011 *La potencia plebeya* (La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas).
- Gil de San Vicente, I. 2002 *Cooperativismo obrero, consejismo y autogestión socialista. Algunas lecciones para Euskal Herria* (País Vasco: Euskal Herria).
- Gil de San Vicente, I. 2011 “Cooperativismo socialista y emancipación humana” en Piñeiro Harnecker, C. (comp.) *Cooperativas y socialismo. Una mirada desde Cuba* (La Habana: Editorial Caminos).
- Gramsci, A. 2001 *Antonología* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Grassi, E. 2003 *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)* (Buenos Aires: Espacio).
- Grassi, E. 2004 *Política y cultura en la sociedad neoliberal: la otra década infame, II* (Buenos Aires: Espacio editorial).
- Grassi, E., y Danani, C. 2009 “Con la mira en el trabajo” en *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Herrera Gómez, M. y Castón Boyer, P. 2003 *Las Políticas Sociales en las sociedades complejas* (España: Ariel).
- Hintze, S. 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Hintze, S., Deux Marzi, M. V., y Costa, M. I. 2011 “Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en

- Argentina” en *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010* (Los Polvorines: UNGS).
- Hopp, M. 2009 “Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia” en *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir, vivir para trabajar* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Kessler, G., González Bombal, I., y Svampa, M. 2010 *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad* (Los Polvorines: Prometeo Libros /UNGS).
- Kirchner, A. 2007 *La Bisagra. Políticas sociales en acción* (Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).
- Lebowitz, M. 2004 “Lecciones de la autogestión Yugoslavia” ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana, el 14 de abril de 2004.
- Mandel, E. 1973 *Control obrero, consejos obreros y autogestión* (Madrid: Ediciones la Ciudad Futura).
- Marx, K. 2005 *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858, Tomo I.* (Buenos Aires, Siglo XXI).
- Marx, K. 2002 *El Capital: El proceso de producción del capital Tomo I* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Murillo, S., y Borzese, D. 2006 *Banco Mundial: estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (Buenos Aires: Ediciones del CCC).
- Oszlak, O. 1994 “Estado y sociedad: las nuevas fronteras” en B. Kliksberg (ed.) *El rediseño del estado: una perspectiva internacional.* (México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública /Fondo de Cultura Económica).
- Oszlak, O., y O’Donnell, G. 1976 *Estado y políticas estatales en América Latina hacia una estrategia de investigación* (Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad).
- Pautassi, L. 2010 *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Piva, A. 2012 *Acumulación y hegemonía en la Argentina menemista* (Buenos Aires: Biblos).

- Puello-Socarrás, J. 2010 “Del homo oeconomicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo” en *Otra Economía* (Buenos Aires) Vol. IV, N° 6, 1er Semestre/2010.
- Pulleiro, A. 2011 “Entusiastas, escépticos y preocupados. El papel de los intelectuales en la crisis argentina de 2001”, Tesis de Maestría en Comunicación y Cultura, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Pulleriro A.; Gambina, A.; Allievi, C.; Ronconi, M.; Gómez, R. 2011 “La reconfiguración de la hegemonía cultural: Significaciones en disputa en la esfera pública, los medios masivos de comunicación y el campo intelectual” en Gambina, J.; Rajland, Beatriz; Campione, D. (comps.) *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy 2001-2011: El caso argentino* (Buenos Aires: FISyP).
- Razeto, L. 1986 “La economía de la solidaridad: concepto, realidad y proyecto” en sitio web www.economiasolidaria.net.
- Rebón, M., y Salse, G. 2004 “Plan Manos a la Obra: Dificultades y desafíos de su gestión”, Ponencia presentada en Foro Federal de Investigadores y docentes, Ministerio de Desarrollo Social. (Buenos Aires).
- Rodríguez, M. C., y Ciolli, V. 2011 “Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: el papel de las políticas públicas en este recorrido” en *ORG&DEMO* (Brasilia) N° 12, Vol. 1.
- Rodríguez, M. C., y Di Virgilio, M. M. 2011 *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Rodríguez, M. C. y Jeifetz, G. (Comps.) 2008 *Autogestión, de la comuna de París al poder comunal en el ALBA de los pueblos: intercambios* (Buenos Aires: Asociación Civil MOI).
- Roffler, E., y Rebón, M. 2006 “Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional ‘Manos a la Obra’”, Ponencia presentado en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Roffler, E., y Rebón, M. 2008 “Principales desafíos en torno a la coordinación de los programas sociales: el caso argentino” “Ponencia presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

- Roffinelli, G., Lizuain, S. y Ciolli, V. 2011 “Camino de construcción hegemónica. Experiencias de autogestión en organizaciones sociales” en Gambina, J., Rajland, B. y Campione, D. (coords.) *Hegemonía y proceso de acumulación capitalista en Latinoamérica hoy (2001-2007). El caso argentino* (Buenos Aires: FISyP-RLS).
- Ruggeri, A. 2009 *Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina*. Primera Parte (Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires).
- Sacchi, H. 1985 “Los consejos obreros y el socialismo” en *Historia del Movimiento Obrero* (México: Centro Editor de América Latina).
- Salvia, A. 2001 “La herencia que supimos mantener e incrementar... Recesión, déficit público, endeudamiento y algo más...” en *Laboratorio* (Buenos Aires) año 3, N°7, primavera.
- Salvia, A. 2005 “Segregación y nueva marginalidad en tiempo de cambio social en la Argentina”. Ponencia presentada en 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la ASET.
- Santiago, F. 2010 “Políticas sociales: un estudio de caso sobre sus efectos en el capital social comunitario” en Kessler, G., González Bombal, I., y Svampa, M. *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la postconvertibilidad* (Los Polvorines: Prometeo Libros/UNGS).
- SPSyDH. 2007b Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio Cualitativo: Análisis de casos. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- SPSyDH. 2007a Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cuantitativo. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- SPSyDH. 2005 Experiencias Socioproductivas del Plan Nacional Manos a la Obra. Documento institucional. Cuaderno 3. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Svampa, M., y Pereyra, S. 2003 *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Svampa, M. 2008 “Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008) en OSAL (Buenos Aires) N° 24, año IX, octubre de 2008.

- Thwaites Rey, Mabel 1994 “La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo: acerca de las bases materiales del consenso” en Ferreyra, L.; Logiudice, E.; Thwaites Rey, M. *Gramsci mirando al sur: Sobre la hegemonía en los 90* (Buenos Aires: K&ai Editor).
- Thwaites Rey, M. 2004 *La autonomía como búsqueda. El Estado como contradicción* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Thwaites Rey, M. (2012) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. (Santiago de Chile/Buenos Aires: Editorial ARCIS / CLACSO).
- Thwaites Rey, M., y López, A. 2005 *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (Buenos Aires: Prometeo).
- Vasilachis de Gialdino, I. 2006 *Estrategias de investigación cualitativa* (Barcelona: Gedisa).
- Vuotto, M. 2007 *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Zibechi, R. 2010 “Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos” en *Otra Economía* (Buenos Aires) Vol. 6, N° 6, 1° semestre de 2010.

FUENTES DOCUMENTALES

NORMATIVA

- Decreto N° 89/2004 de la Presidencia de la Nación. Modificación de la Ley 25.865.
- Decreto N° 189/04 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.
- Decreto N° 1384/08 de la Presidencia de la Nación. Reglamentación de la Ley 26.335 de Marcas Colectivas.
- Decreto N° 1386/08 de la Presidencia de la Nación. Reglamentación de la Ley 26.335 de Marcas Colectivas.
- Decreto N° 505/2010 de la Presidencia de la Nación. Modificación de la Estructura Organizativa del Ministerio de Desarrollo Social.
- Ley N° 20.337, De cooperativas, promulgada en mayo de 1973.

- Ley N° 25.865, Creación del Monotributo Social, sancionada por el H. Congreso de la Nación el 17 de diciembre de 2003.
- Ley N° 26.117, Sistema Nacional de Microcréditos, sancionada por el H. Congreso de la Nación sancionada el 25 de junio de 2006.
- Ley N° 26.223, Modificación del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes, sancionada por el H. Congreso de la Nación sancionada el 14 de marzo de 2007.
- Ley N° 26.335, Creación Marcas Colectivas, sancionada por el H. Congreso de la Nación el 28 de febrero de 2008.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2006) Catálogo 2006 Manos a la Obra: Productos y Emprendedores, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Resolución N° 1365/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social.
- Resolución N° 1477/2004 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social. Normas de procedimiento para el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social.
- Resolución N° 2458/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Normativa para solicitud, trámite y otorgamiento de subsidios a población de alta vulnerabilidad social.
- Resolución N° 192/2006 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social.
- Resolución N° 2776/2010 del Ministerio de Desarrollo Social. Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social.

ENTREVISTAS

- Arroyo, Daniel (2013). Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social. Entrevista realizada el 25 de junio de 2013
- Castillo, Marcelo (2013). Presidente de la empresa recuperada IMPA. Entrevista realizada el 12 de septiembre de 2013.
- Liliana (2013). Integrante de Cooperativa “La arena”, que participó de un consejo consultivo local sobre microcréditos. Entrevista realizada el 6 de junio de 2010. Los nombres de la cooperativa y de la entrevistada son ficticiales.

Marta (2013). Integrante de Cooperativa “Futuro”, que recibió subsidio del Plan Manos a la Obra.

Manuel (2013). Integrante de Cooperativa textil “La Reconquista”, que recibió subsidio del Plan Manos a la Obra. Entrevista realizada el 6 de junio de 2010. Los nombres de la cooperativa y del entrevistado son ficticiales.

Germán (2010). Técnico del SIEMPRO. Entrevista realizada el 28 de octubre de 2010. El nombre es ficticio.

Nancy y Carlos (2008). Coordinadores del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Entrevista realizada el 4 de diciembre de 2008. Los nombres son ficticiales.

MATERIAL DOCUMENTAL

Clarín 2003 (Buenos Aires) 12 de agosto de 2003.

Kirchner, A. (2003) Discurso de lanzamiento del Plan de Desarrollo y Economía Social “Manos a la Obra”.

Kirchner (2003). Discurso de Néstor Kirchner en ocasión de la asunción como presidente de la nación, 25 de mayo de 2003.

Kirchner, N. (2003b) Discurso de lanzamiento del Plan de Desarrollo y Economía Social “Manos a la Obra”.

Ministerio de Desarrollo Social (2004). *Lineamientos de Políticas Sociales*. Documento institucional.

Ministerio de Desarrollo Social (2006). Catálogo 2006 “Manos a la Obra”: productos y emprendedores.

Página/12 2003 (Buenos Aires) 12 de agosto de 2003.

SIEMPRO (2008) Listado de programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 2008. Documento interno.

Sitio web del Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal/plandeslocal.asp>

