

La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar.

THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN ARGENTINA'S PUBLIC POLICIES. A TOOL FOR POLITICS OR A SOCIOECONOMIC ALTERNATIVE? A PRELIMINARY OUTLOOK

CASTELAO CARUANA, María Eugenia (*)

RESUMEN

Con el fin de analizar el enfoque que adoptan las políticas públicas nacionales respecto a la Economía Social y Solidaria en la Argentina, el trabajo hace un breve repaso de las intervenciones públicas con incidencia sobre las organizaciones del sector, para luego describir las principales características de dos programas ilustrativos, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Programa Nacional Trabajo Autogestionado. Las diferencias y particularidades de sus componentes permitirán distinguir entre las potencialidades y limitaciones que estos programas transfieren a la Economía Social y Solidaria y el papel que le asignan en la sociedad y economía actual.

Palabras Clave: Políticas públicas, Economía Social y Solidaria, Argentina, Plan "Manos a la Obra", Programa "Trabajo Autogestionado".

ABSTRACT

This paper analyzes the approach of to Social Economy that national public policies have in Argentina. We present a brief review of the public interventions that affect the Social Economy organizations, and idescribe the main features of two illustrative programs, the national Local Development and Social Economy Plan "Manos a la Obra" and the national program "Trabajo Autogestionado". The differences and particular features of each program will allow to distinguish between the potential and limitations of these programs, and the role in society and economy that they give to Social Economy.

Keywords: Public Policies, Social Economy, Argentina, "Manos a la Obra" Plan, "Trabajo Autogestionado" Program.

RECIBIDO: 11/02/09 / ACEPTADO:20/05/09

(*) Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Universidad de Buenos Aires
e-mail: castelao@econ.uba.ar

INTRODUCCIÓN A LA ESYS ARGENTINA Y SUS ENFOQUES

La reforma económica aplicada en la Argentina durante la década de los 90 instauró un régimen de acumulación basado en la desregulación de los mercados, la apertura comercial y financiera, la privatización de los servicios públicos y la descentralización del gasto público social. A fines del año 2001, este modelo desembocó en una grave crisis económica, social y política que se manifestó plenamente con la movilización de todos los sectores de la sociedad, la renuncia del presidente en ejercicio, y la inevitable salida del régimen monetario de convertibilidad vigente hasta el momento. Tras la crisis y a partir de las nuevas medidas macroeconómicas¹, la economía argentina comenzó un acelerado proceso de crecimiento que promedió el 8,5% anual entre el 2003 y el 2008, esta vez acompañado por una intensa generación de empleo que logró reducir la desocupación en 8 pp.²

Sólo luego del estallido de la crisis y la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) el Estado nacional se comprometió financieramente con la agenda social (Marshall, 2004), comenzando un proceso de reestructuración en materia de políticas sociales y de empleo que ha intentado superar la lógica asistencialista y focalizada característica de los programas sociales y de empleo de la década pasada. Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en el año 2003, se decide articular las políticas sociales alrededor de tres grandes ejes: la seguridad alimentaria, el desarrollo local y la economía social, y la familia; concibiendo a la política social como una estrategia productiva dirigida a mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables y favorecer su inclusión social (Kirchner, 2007). Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) modifica el enfoque de las políticas de empleo a su cargo, desplazando los programas dirigidos a la generación de empleos transitorios e incorporando como objetivo la promoción integral del empleo, apoyado por el crecimiento en la actividad económica que en ese momento comenzaba a percibirse.

En este marco, la Economía Social y Solidaria (ESyS) se convirtió en un actor clave de las políticas públicas aplicadas por el gobierno nacional en

¹ No es claro, sin embargo, que este proceso haya modificado el modelo de acumulación de la década pasada. Algunas organizaciones, como la CEPAL, consideran que las actuales políticas señalan un nuevo modo de desarrollo, Neffa (2007) identifica algunos cambios en las formas institucionales que podrían generar condiciones para un nuevo modo de regulación y Lo Vuolo (2007), contrariamente, señala la adaptación del sistema institucional generado en la década del 90 a las nuevas reglas macroeconómicas.

² Del 19,4% promedio durante el 2003 al 11,2% promedio durante el año 2006, según datos de la EPH Continua del INDEC.

su condición de población objetivo y como componente para la generación de empleo y la inclusión social. Su inserción en la agenda pública nacional estuvo motivada por la proliferación, durante los años previos a la crisis, de experiencias económicas alternativas generadas por la sociedad civil para suplir sus necesidades y demandas sociales. Estas iniciativas incluyeron desde nuevas formas asociativas de organización para la producción (emprendimientos autogestivos y empresas recuperadas) y el intercambio (club del trueque) hasta el surgimiento de nuevas organizaciones económico-sociales, orientadas a la canalización de reclamos político sociales (movimiento de piqueteros, asambleas barriales) (Palomino, 2003; Merlinsky y Rofman, 2004).

Diversos países han incorporado a la ESyS como componente de sus intervenciones públicas dirigidas a afrontar problemas de índole socioeconómica como el desempleo y la exclusión social: en Europa, a partir de programas dirigidos a promover el desarrollo territorial (Hadjimichalis y Hudson, 2007; Ródenas Rigla y Sánchez Flores, 1998) y, en América Latina, como respuesta a los momentos de mayor crisis (Hintze y Deux, 2007). Uno de los riesgos derivados de estos programas es la promoción de iniciativas colectivas bajo la visión del “modelo único del empresario individual”, ignorando las particularidades y la capacidad de innovación y transformación social que cada forma de organización colectiva posee. Los emprendimientos productivos también pueden ser concebidos como una alternativa a las reglas y compromisos mutuos que gobiernan el contrato de trabajo, situando al emprendimiento en un sistema de subcontratación en cascada que transfiere el riesgo de mercado hacia los eslabones más débiles de la cadena productiva (Bucolo et. al., 2004). Cuando las políticas públicas presuponen que la solución a los problemas sociales descansa en el mercado y que es ante sus “fallas” que se hace necesaria la intervención del Estado y/o de las organizaciones de la sociedad civil, es que adoptan esta concepción localizada e instrumental de la ESyS (Merlinsky y Rofman, 2004). Descartan la posibilidad de considerarla un sector diferenciado dentro de la economía de mercado o una alternativa sistémica frente a la economía capitalista y dan respuestas a los efectos y síntomas de los problemas económicos, sin modificar los procesos que le dan origen (Hadjimichalis y Hudson, 2007).

Según Laville (2004) la ESyS engloba una multiplicidad de prácticas socioeconómicas que intentan conjugar los tres polos que constituyen, con un grado variable de participación, la economía contemporánea: la economía mercantil donde la distribución de bienes y servicios se realiza principalmente por medio del mercado, aunque no exclusivamente; la economía no mercantil en que la distribución y redistribución está en manos del Estado social; y la economía no

monetaria donde la distribución de bienes y servicios se confía principalmente a las relaciones de reciprocidad, como lo son la autoproducción y la economía doméstica. La combinación de los recursos provenientes de estos tres polos permitiría a las estructuras de la ESyS evitar la marginación económica y social y transformarse en una alternativa a las formas de producción tradicionales, reivindicando el derecho a la iniciativa económica de todo ciudadano dispuesto a crear su propio trabajo y generar su propio ingreso. De esta forma, la ESyS se presentaría como un sector de la economía que supera la lógica que sienta las bases de la economía no mercantil exclusivamente en la extensión del capitalismo y la economía de mercado (Bucolo et. al. 2004).

En América Latina, existen enfoques que ven la posibilidad de que la ESyS se constituya como una estrategia alternativa y superadora del capitalismo, al menos en el largo plazo. Dentro de esta línea, se encuentra el concepto de Economía del Trabajo que surge de la distinción entre economía popular, social y solidaria, y que posee una proyección política en términos de plataforma para el cambio social. La Economía del Trabajo es “un sistema de organización de la producción y división social del trabajo, de circulación y distribución así como de legitimación de las formas de satisfacción de las necesidades, centrado en el trabajo libremente asociado y con un sujeto sociopolítico articulador de los diversos movimientos que pugnan por aspectos parciales de la reproducción ampliada de la vida de todas las personas y comunidades. Se lo presenta como principio de organización opuesto al del capital, para el cual la fuerza de trabajo es un recurso, una mercancía más.” (Coraggio 2006; citado por Hintze, 2006).

La viabilidad y fortalecimiento de este incipiente proceso depende de que sea considerado un proyecto colectivo, socialmente significativo y con capacidad para construir consenso y hegemonía. Para lograrlo, será necesario revalorizar la universalización de los derechos sociales como condición estructural y de sentido para esta estrategia, así como generar políticas activas que estimulen la generación de emprendimientos asociativos y económicamente sustentables que permitan elevar el nivel de ingresos de la sociedad (Hintze, 2006). Estos programas de promoción deben articularse con políticas sectoriales (salud, vivienda, educación, habitat, infraestructura, medio ambiente) y de seguridad y protección social, impulsar la cooperación entre Estado y sociedad civil, introducir formas participativas de diseño y gestión de los programas, instaurar mecanismos transparentes de acción y control ciudadano, brindar servicios públicos de calidad y generar nuevas formas de protección social para el trabajo creado por estas formas de organización de la producción y la reproducción (Hintze y Deux, 2007). La gestación y perduración de estas formas no capitalistas de producción y reproducción, dependen de la

sostenibilidad y la estabilidad de sus instituciones en el nivel meso y macro y no sólo en el nivel micro de las unidades económicas (Hintze, 2006).

Frente a los desafíos teóricos y prácticos que implica la asimilación de la ESyS a las intervenciones públicas, resulta relevante analizar el enfoque que estas medidas adoptan respecto a la ESyS en la Argentina. Con este fin se comenzará por describir al conjunto de políticas nacionales que, a pesar de tener diferentes objetivos y componentes, inciden sobre su crecimiento y configuración, para luego analizar el enfoque de dos programas con incidencia sobre la ESyS, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y el Programa Nacional Trabajo Autogestionado. El análisis de estos programas resulta relevante debido al carácter innovativo de su diseño que, en el primer caso, se propone desplegar un abordaje socio-productivo integral y, en el segundo caso, otorga la posibilidad de adaptar los componentes y herramientas del programa a las necesidades específicas de cada empresa. Por otro lado, ambos programas contemplan el fortalecimiento de modalidades productivas autogestionadas y asociativistas, surgidas particularmente durante los años de la crisis del 2001.

Modalidades de intervención del Estado nacional

Actualmente, son varias las políticas públicas que, con diferentes objetivos, inciden en el desenvolvimiento de la ESyS. Siguiendo la caracterización que propone Vuotto (2008), las políticas públicas nacionales pueden ser divididas, de acuerdo a diferentes modelos de intervención, en políticas sectoriales, territoriales y genéricas/organizacionales. Las políticas sectoriales promueven el desarrollo y la consolidación del segmento “tradicional” de la ESyS, cooperativas y mutuales, y su instauración como actor relevante de la economía nacional. Las políticas territoriales intervienen sobre el territorio y la configuración de la trama productiva y social local mediante acciones que promueven el surgimiento y desarrollo de iniciativas productivas y de participación social relacionadas con la ESyS y el desarrollo local. Estas políticas destacan la capacidad que posee la ESyS para generar capital social colectivo –mediante la generación de vínculos entre integrantes y organizaciones- y tramas socioproductivas sustentables, factores claves en toda estrategia de desarrollo local que considere la inclusión social. Por último, las políticas genéricas, o de tipo organizacional, tienen como objetivo, en términos generales, crear y sostener el empleo como medio de inclusión social, motivando la creación y sustentabilidad de iniciativas productivas autogestionadas, independientemente de su relación con el territorio. Para cumplir con su principal objetivo las políticas genéricas actúan sobre el funcionamiento y organización de dichos emprendimientos.

Realizando un breve recuento de los programas nacionales que actualmente forman parte de cada una de estas modalidades de intervención, Vuotto (2008) señala que las políticas sectoriales están estrechamente vinculadas a las acciones que realiza el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), encargado de la regulación y promoción de las cooperativas y mutuales del país. El INAES actualmente lleva adelante el Plan de Asistencia Técnica Territorial destinado a garantizar la presencia directa del organismo en todas las localidades del país para cumplir su función de contralor y promotor del movimiento cooperativo y mutual en coordinación con los agentes públicos y privados locales. En este sentido, los principales instrumentos de promoción con que cuenta el INAES son planes de capacitación, formación y fortalecimiento de la calidad institucional de las entidades; planes de promoción de las actividades que realizan las empresas y de difusión del movimiento cooperativo y mutual; y líneas de financiamiento para proyectos de desarrollo a través de subsidios o créditos a tasa subsidiada y créditos especiales para el sector otorgados por convenio con entidades financieras. El INAES también participa en la asistencia y regularización de las entidades cooperativas que se incorporan al movimiento como resultado de las políticas públicas de otras áreas del gobierno. En este marco, el Instituto promueve la regularización de la condición jurídica de los grupos pre-cooperativos, brinda capacitación específica y, en el caso de las empresas recuperadas organizadas en cooperativas de trabajado, facilita su acceso a financiamiento y ofrece asistencia técnica, tutoría y seguimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” es la única política territorial actualmente vigente a nivel nacional. El Plan promueve, mediante un conjunto de programas que brindan subsidios, microcréditos y asistencia técnica, la generación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y comerciales asociativos organizados de forma autogestiva y solidaria, y proyectos que fortalezcan el capital social territorial. El principal objetivo del Plan es promover la inclusión social entre los hogares vulnerables del país a través del empleo y la generación de ingresos, en el marco de proyectos orientados a fortalecer las redes institucionales territoriales, las estrategias de desarrollo local y la consolidación de la economía social en todas sus formas.

Por último, las políticas genéricas abarcan programas cuyo objetivo es promover la generación y sustentabilidad del empleo en unidades productivas autogestionadas, mediante acciones que intervienen en su creación y/o gestión interna. Los programas “Emergencia Habitacional” y “Agua + Trabajo” se orientan a solucionar problemas habitacionales y de infraestructura básica y ampliar el acceso al servicio de agua potable por red de la población,

respectivamente, al tiempo que brindan empleo a beneficiarios del PJHD y a trabajadores desocupados organizados en Cooperativas de Trabajo. El programa “Herramientas por Trabajo” también apoya la conformación de proyectos productivos de carácter asociativo por parte de los beneficiarios del PJHD junto a otros individuos desempleados, pero bajo la forma de emprendimientos sociales. Este programa financia la compra de insumos, herramientas y materiales de trabajo. El programa Trabajo Autogestionado contribuye a la generación y mantenimiento del empleo en unidades productivas autogestionadas, especialmente en empresas recuperadas por sus trabajadores. Para tal fin, brinda servicios de asesoramiento y orientación en diversos temas relativos al trabajo y la gestión de la producción, y asistencia técnica y económica. Por último, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial coordina la “Red de Apoyo al Trabajo Popular” cuyo principal objetivo es la generación de trabajo en la base social mediante el apoyo a pequeños emprendimientos productivos a los que les ofrece capacitación y asistencia para la incorporación de tecnología y conocimientos al proceso productivo y financiamiento. Asimismo, existen otros programas de alcance nacional que brindan crédito a microemprendimientos productivos, rurales y urbanos, y a los cuales pueden acceder también las cooperativas de trabajo.

Mientras las políticas sectoriales se dirigen a fortalecer y promover el desenvolvimiento del segmento más tradicional de la ESyS -organizaciones cooperativas y mutuales- las políticas territoriales subrayan la importancia que adquiere la dimensión territorial en los procesos de transformación socioeconómica y en la participación de los actores institucionales locales en la promoción de estos cambios (Hintze 2006). Bajo esta modelo de intervención, la ESyS es un ámbito que ofrece principios organizacionales basados en los saberes individuales y sociales del territorio, en construcciones asociativas y en recursos intangibles -identidad, valores, confianza-, que constituyen una base de apoyo facilitadora del desarrollo económico y social de las organizaciones asociativas. Las políticas genéricas, por otra parte, se orientan hacia la generación y consolidación del empleo en empresas asociativas y su modelo de intervención se basa en la organización interna de las entidades, ya sea mediante la mera capacitación de los trabajadores, el financiamiento de tecnología o el asesoramiento técnico para una mejor gestión del proceso productivo o comercial. A partir de la descripción anterior, las principales características de las políticas públicas vigentes, con incidencia en la ESyS, pueden ser resumidas como lo muestra el Cuadro I.

Cuadro I: Caracterización de las políticas públicas según modelo de intervención

Características	Tipología de los modelos de intervención pública		
	Sectorial	Territorial	Génética
Espacio de intervención	Segmento tradicional de la ESyS	Trama productiva y social del territorio	Organizaciones productivas autogestionadas
Objetivo principal	Fortalecimiento del sector	Inclusión social y ciudadanía	Creación y sustenta-bilidad del empleo
Población objetivo	Cooperativas y Mutuales	Población social-mente vulnerable	Iniciativas autogestionadas y sus trabajadores
Rol de la ESyS	Población objetivo	Marco de las iniciativas	Marco de las iniciativas

Fuente: Elaboración propia

Trabajo, ciudadanía social y ESyS

En la actualidad, el eje de las políticas públicas nacionales es el trabajo como principal vínculo entre la esfera de generación del producto social y la esfera de distribución de dicho producto, pero en su diseño, los objetivos de estas políticas buscan generar condiciones para una mayor ciudadanía social.

El desenvolvimiento de esta noción puede ser dividido, según Marshall (2006), en tres esferas asociadas a los derechos que cada una implica: la civil, la política y la social. La primera esfera abarca todos los derechos necesarios para asegurar la libertad individual; incluso en el área económica el derecho civil básico es la posibilidad de trabajar en la ocupación y el lugar elegido, sujeto a las legítimas demandas técnicas que requiriera el puesto. El reconocimiento de este derecho a comienzo del siglo XIX rompió con la costumbre y el estatus de la época y significó aceptar que los monopolios locales o de grupos sobre el trabajo eran una ofensa a la libertad de los sujetos y a la prosperidad de las naciones. Cuando los derechos civiles ya estaban afianzados y asociados a la idea de ciudadanía, comenzó el proceso de ampliación de los derechos políticos asociados a la libertad de participar en los procesos de elección

política (en el sufragio o en la actividad política). Finalmente, en el siglo XX, se consolida la idea de ciudadanía social, constituida por el derecho a poder llevar una vida digna acorde a los estándares de vida de la sociedad en cada lugar y momento histórico, independientemente de la posición de su fuerza de trabajo en el mercado (Marshall, 2006). Lo Vuolo (1995) siguiendo a Giddens³, realiza ciertas observaciones sobre el planteo anterior: advierte que en América Latina la evolución de estos derechos no ha sido lineal, como la expresa Marshall, ni estos se han mantenido vigentes a lo largo del tiempo, sino que existe una constante tensión entre estas dimensiones y los intereses que las acompañan. Por otro lado, advierte que en las sociedades modernas la esfera política está escindida de la esfera económica como resultado de los derechos que conforman la ciudadanía civil – adquiridos por las luchas de las clases burguesas-, lo que frena la extensión de los derechos sociales y los hace depender fundamentalmente de la relación trabajo capital, perteneciente a la esfera económica.

El gobierno nacional, en línea con lo anterior, considera que el acceso restringido de gran parte de la población a la ciudadanía social se debe a la incapacidad que ha mostrado el modelo económico para generar empleos de calidad y a la restricción en el acceso a bienes y servicios públicos como la vivienda, la salud, la educación continua, la seguridad, la calidad medioambiental, la cultura y la participación social, entendida como forma no convencional de participación política. En base a este diagnóstico, los programas de empleo y algunos programas sociales se han orientado a estimular la generación de empleo, capacitar a los trabajadores y estimular nuevos espacios de participación social. La promoción del trabajo decente se ha convertido, según el discurso, en una política de Estado. Pragmáticamente, el papel que ha adquirido el trabajo en el modelo político actual y su vínculo con la ciudadanía social, se observa tanto en las políticas de ingreso aplicadas –incrementos reiterado del Salario Mínimo Vital y Móvil, aumentos de suma fija de los salarios del sector privado, incremento del valor mínimo de las jubilaciones- como en las políticas dirigidas al empleo y la inclusión social ejecutadas por el MTESS y el MDS.

En particular, el programa Trabajo Autogestionado⁴, dependiente del MTESS, y el Plan “Manos a la Obra”, a cargo del MDS, brindan apoyo y fomentan la consolidación de iniciativas productivas autogestionadas y, en su mayoría, asociativas como estrategias de acceso al mercado de trabajo. El

³ Giddens, A. (1982). Profiles and Critiques in Social Theory, University of California Press, Berkeley y Los Angeles.

⁴ Programa creado por Resolución MTESS N° 203/04 y reglamentado por las Resoluciones SE N° 194/04 y 783/05

primero apoya la consolidación de empresas recuperadas por sus trabajadores, organizadas bajo la forma de cooperativas de trabajo, mediante instrumentos determinados por los propios protagonistas. El Plan Manos a la Obra, por otro lado, engloba un conjunto de programas orientados a promocionar y fortalecer emprendimientos productivos y de servicio e instituciones locales vinculadas a la dinámica territorial.

Programa “Trabajo Autogestionado”

Las acciones del programa Trabajo Autogestionado son implementadas en el marco del acuerdo suscripto entre el gobierno argentino y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, bajo el proyecto Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa. Su objetivo es contribuir al mantenimiento y generación de puestos de trabajo por medio de la promoción y fortalecimiento de las empresas recuperadas por sus trabajadores que se encuentran en funcionamiento o en proceso de reactivación. Excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo, el programa contempla la posibilidad de brindar asistencia a cooperativas de trabajo, de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral.

Para acceder al programa las unidades productivas deben presentar, por sí mismas o mediante alguna entidad que las agrupe, una propuesta que dé cuenta de su historia y situación actual, del proyecto de reactivación o fortalecimiento y de las condiciones favorables y las dificultades para su concreción. En base a esta presentación, el programa brinda asesoramiento y orientación a los trabajadores en temas laborales, legales y de organización y facilita el acceso a diferentes líneas de crédito promovidas por el MTESS en articulación con otros organismos. Asimismo, ofrece apoyo técnico y económico -mediante aportes no reembolsables- para la implementación de proyectos de reactivación o fortalecimiento de las unidades productivas en aspectos tales como el sostenimiento de los trabajadores, el capital de trabajo, la adquisición y/o reparación de bienes de capital y obras de infraestructura. Este financiamiento posee dos líneas de acción: una ayuda económica individual de \$150 por trabajador por un período máximo de 6 meses, o un aporte económico de hasta \$700 por trabajador para la adquisición de materias primas, reparación de equipos, reacondicionamiento de infraestructura, asistencia técnica específica, apoyo a la comercialización, certificación de productos, obtención de habilitaciones, etcétera, con un monto máximo de \$70.000 por proyecto. El programa ha realizado un análisis de los procesos de concursos y quiebras mediante la identificación de los principales acreedores y montos adeudados, el análisis de las normativas que afectan a las empresas

recuperadas y la propia Ley de Concursos y Quiebras.

Otro componente del programa es la realización de análisis comparados de autogestión para contribuir al desarrollo, sistematización y difusión de las diversas dimensiones de estas experiencias autogestivas, factibles de ser aplicadas y replicadas en los ámbitos nacional y regional. Con tal propósito, el programa incluye la organización de eventos para el desarrollo de actividades comunes entre las empresas y el análisis de experiencias institucionales de apoyo a la autogestión por parte de gobiernos municipales y provinciales y otros organismos especializados no gubernamentales. De esta forma el programa ofrece una serie de instrumentos relacionados con la gestión organizacional y productiva de las entidades adaptables a las necesidades de cada empresa, de acuerdo a lo que esta manifiesta en su propuesta o lo que sugiere la propia evaluación de los técnicos.

El Plan “Manos a la Obra”

El Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra surge a fines del año 2003 con el objetivo de promover “...la constitución de un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local y a la economía social, generando estrategias de desarrollo social mediante la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y obtener ingresos que posibiliten la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio” (MDS, 2006:5). De esta forma, el Plan se establece como un sistema de intervenciones públicas cuyos principales objetivos son promover la inclusión social y mejorar los ingresos de los hogares a través del trabajo, en el marco de procesos de desarrollo local y de consolidación de la economía social que amplíen las posibilidades de adquisición y ejercicio pleno de la ciudadanía social.

La población beneficiaria del Plan es amplia, aunque se priorizan los emprendimientos unipersonales, familiares o asociativos formados por individuos en situación de pobreza, desocupación y/o alta vulnerabilidad social⁵:

⁵ La noción de vulnerabilidad social identifica a grupos sociales, hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales (ingresos, vivienda) y no materiales (protección social: salud, educación y seguridad social) están expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, especialmente ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.

- Unidades económicas de supervivencia, emprendimientos inestables con poco o ningún capital de trabajo, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y, por lo tanto, no permite la acumulación de capital ni la generación de ingresos monetarios para las personas que las integran. Generalmente vinculados con la producción rural.
- Unidades económicas en expansión, unidades que cuentan con algún tipo de capital de trabajo, equipamiento y/o insumos para desarrollar la actividad. La producción permite generar un excedente que cubre los gastos básicos de emprendedores.
- Unidades económicas en transformación, empresas que lograron generar excedentes e ingresos suficientes pero necesitan realizar inversiones de capital de trabajo que mejoran la calidad de los productos y la escala de la producción.
- Consejos Consultivos de Políticas Sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil, encargadas de brindar apoyo a grupos de pequeños emprendedores.
- Áreas de las administraciones municipales con injerencia sobre las políticas de promoción del desarrollo económico y social de la población local.

El Plan brinda subsidios para la adquisición de insumos, materiales y/o bienes de capital, subsidios con contraparte institucional, sujeta a convenio, a las organizaciones locales que acompañan a los emprendimientos para fortalecer sus capacidades o a los Consejos Consultivos para su consolidación como espacios de concertación multiactoral, y subsidios para la constitución de fondos de microcrédito. Este último componente también ofrece cooperación y asistencia técnica y financiera, a las instituciones que constituyen el Fondo para la formulación de Proyectos Integrales y la incorporación de tecnología y equipamiento que les permita asistir a los emprendimientos financiados.

A pesar de mantener su objetivo central, la configuración del Plan se fue adaptando a las exigencias y necesidades de la realidad. Es así que, durante la primera etapa, el acento del programa estuvo en el alcance masivo de los proyectos financiados y en la relación con el territorio y la comunidad que asumían los proyectos. En el año 2005, con la consolidación del Plan, comienza un proceso de descentralización de la evaluación de los proyectos y el eje de atención se reorienta hacia la identificación y apoyo de proyectos estratégicos que promuevan la vinculación de los emprendimientos financiados con los perfiles productivos de la región o localidad o con nichos de mercado dinámicos. En la tercera etapa, iniciada en el año 2006, se intenta configurar el Sistema Nacional de la Economía Social, como reflejo de los objetivos, necesidades y logros alcanzados por los actores que conforman el colectivo

de la ESyS. El objetivo de este Sistema es superar integralmente algunas de las problemáticas que enfrenta la ESyS para su desarrollo y consolidación (MDS, 2007).

El enfoque de las políticas públicas sobre la ESyS

A pesar de la relevancia que ha adquirido la ESyS en la agenda pública actual y las diversas políticas que la involucran, el enfoque que poseen las intervenciones públicas respecto a la ESyS se encuentra distante de una concepción sistémica, que la considere una estrategia alternativa y superadora del sistema capitalista actual. En Argentina, la ESyS carece de algunas estructuras e instituciones, meso y macro, que permitirían definirla como un proyecto alternativo. Entre ellas se encuentran la ausencia de una base jurídica formal que determine el sistema de propiedad de los emprendimientos sociales y de las empresas recuperadas y de formas de participación en la vida política no convencionales, que representen los intereses de todas las organizaciones que conforman la ESyS. Por un lado, los emprendimientos asociativos carecen de una forma jurídica formal que los reconozca como unidades económicas con las características que surgen de su gestión bajo los principios de la ESyS. La formalización de su actividad se realiza mediante la inscripción individual de sus integrantes como trabajadores autónomos o cuentapropistas en el Monotributo Social⁶. Las empresas recuperadas se han constituido en cooperativas de trabajo, pero enfrentan serias contradicciones jurídicas para definir su propiedad sobre los medios de producción. Para la mayoría de las empresas recuperadas la expropiación de las maquinarias y la infraestructura tiene un carácter temporal y a título oneroso, lo que en términos de Lagiu et. al (2009) promueve la vulnerabilidad jurídica de las empresas y, por lo tanto, la precariedad económica frente al mercado con efectos inmediatos sobre sus posibilidades de producción.

Por otro lado, las instituciones y canales de participación no regulados⁷

⁶ El Monotributo Social es una categoría tributaria dirigida a emprendedores y asociados a cooperativas de trabajo que realizan una única actividad productiva y se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Este régimen brinda, por un abono mensual de \$18,50, la posibilidad de emitir factura, acceder a una obra social, computar ese período como tiempo de aporte al sistema jubilatorio y ser proveedor directo del Estado. Para inscribirse, la actividad de los emprendedores debe responder al perfil productivo de su territorio y tener un ingreso bruto anual individual menor a \$12.000.

⁷ Las formas no reguladas contemplan desde el ejercicio del derecho de asociación, expresión y reunión hasta prácticas de confrontación y protesta más conflictivas y próximas a las fronteras de legitimidad. Todas estas formas, en sus diversos grados de organización o institucionalización, constituyen además modalidades de intervención no convencionales de la ciudadanía en la vida política (Martínez Iglesias et. al. 2008).

de la ESyS en la vida política, se encuentran escindidos entre el segmento de las cooperativas y mutuales y los emprendimientos sociales, ya que no existen organizaciones, públicas o privadas, de carácter nacional o provincial, que agrupen a todas estas organizaciones. Mientras las cooperativas y mutuales se encuentran representadas por organismos públicos de carácter nacional y provincial y organizaciones privadas de origen sectorial y general, los emprendimientos sociales carecen de una institucionalidad meso y macro que los acompañe. Sólo a nivel local, algunos emprendedores han logrado agruparse en asociaciones y generar vínculos, sociales y comerciales, con emprendimientos de otras regiones.

A pesar de algunos intentos, las políticas públicas que involucran a la ESyS no han logrado articularse con políticas sectoriales que faciliten el desarrollo integral de las organizaciones que componen la ESyS y su consolidación como proyecto colectivo. Es así que hoy, la ESyS parece ser entendida más como un sector económico, con grandes potencialidades para generar empleo e inclusión social, o como un eficaz instrumento para estos fines, que como una estrategia alternativa al sistema económico actual. En esta dirección, parecen orientarse los componentes y acciones del programa Trabajo Autogestionado y el Plan "Manos a la Obra".

El programa Trabajo Autogestionado se orienta hacia las empresas recuperadas autogestionadas, entendidas como empresas que aplican un modelo de organización que combina la autonomía en la gestión con la propiedad social de los medios de producción y la participación democrática de sus miembros en las decisiones. A pesar de que el programa reconoce como criterio de definición la solidaridad entre sus miembros y con la comunidad, las empresas no son abordadas como parte de un movimiento más amplio, al punto de que el programa no contempla acciones relacionadas con la consolidación de los principios de la ESyS. En el extremo opuesto, el Plan "Manos a la Obra" concibe a la ESyS "...como un sistema de relaciones económicas y sociales que posibilitan, en un marco de solidaridad y de reciprocidad, la conformación de diversas formas de organización para la producción económica y comunitaria... La economía social debe entenderse en un sentido amplio, asociada a una estrategia económica distributiva y de equilibrio territorial." (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003:12). Esta definición asume a la ESyS como un sector de la economía de mercado, complementario al sector público y al privado con fines de lucro, formado por múltiples prácticas socioeconómicas y diversas organizaciones, no necesariamente asociativas, como es el caso de los emprendimientos familiares y unipersonales.

En la práctica, sin embargo, el Plan tiene serias limitaciones para promover emprendimientos sociales que superen las barreras de la informalidad y generen empleos genuinos. La vulnerabilidad de su población objetivo, la informalidad económica y jurídica de los emprendimientos que promueve y los obstáculos que, en consecuencia, poseen estos emprendimientos para insertar sus productos en mercados dinámicos y bajo relaciones de comercialización estables y no asimétricas, influyen sobre el nivel de ingresos que generan y sus condiciones de trabajo. En este sentido, el enfoque del Plan sobre la ESyS corre el riesgo de quedar reducido a la promoción de un sector económico marginal como instrumento para la generación de ingresos.

Las empresas recuperadas poseen una ventaja sustancial con respecto a los emprendimientos sociales para participar en el mercado, un acervo de capital que, a pesar de su antigüedad, facilita el acceso de forma competitiva a los mercados, al tiempo que el programa Trabajo Autogestionado se orienta a reforzar esta tendencia y lograr niveles de calidad, seguridad e higiene en el trabajo acordes a las normas.

Por último, el enfoque que adoptan las políticas públicas respecto a la ESyS también se manifiesta en la ubicación que poseen las áreas encargadas de la ejecución de las mismas en el organigrama de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Las unidades públicas orientadas a cooperativas y mutuales se encuentran en reparticiones dedicadas a la producción, gobierno/justicia, economía y trabajo, en ese orden, y aquellas destinadas a los emprendimientos autogestivos radican básicamente en reparticiones destinadas a la acción social. Estas áreas públicas también recortan de manera diferente sus poblaciones objetivos, en el primer caso se refieren a organizaciones y en el segundo caso hacen, en su mayoría, mención explícita a 'población vulnerable'. Asimismo, no existe en términos generales una adecuada articulación entre los organismos públicos dirigidos a unas y otras unidades económicas (Hintze y Deux, 2007).

CONCLUSION

El surgimiento de diversas políticas públicas a nivel nacional que involucran a la ESyS es un paso importante para que la sociedad civil reconozca a estas organizaciones como parte activa de la economía y la sociedad. Es claro, sin embargo, que estas políticas no se orientan a fortalecer el desarrollo de la ESyS como proyecto colectivo alternativo al sistema actual. Por el contrario, el enfoque de la ESyS que mantienen las políticas públicas se encuentra en una constante tensión entre su aceptación como sector activo de la economía

nacional y su utilización como instrumento para la generación de empleo y de condiciones que fortalezcan la ciudadanía social.

El Plan "Manos a la Obra" utiliza y estimula la ESyS al posicionarla como marco para el surgimiento de nuevos emprendimientos productivos, pero limita su desarrollo y sus condiciones de empleo en la medida que los emprendimientos no poseen condiciones jurídicas y tributarias que los reconozcan como unidades económicas legítimas. La sustentabilidad económica de los mismos, a su vez, depende en gran parte de la capacidad y voluntad política de las organizaciones locales intermediarias -municipios y organizaciones de la sociedad civil- de promover acciones que fortalezcan su inserción en la trama productiva local. Sin embargo, las instancias públicas generalmente conciben al Plan más como una acción asistencial que como una política productiva o de empleo. Estas deficiencias son compensadas por la creciente, aunque incipiente, organización territorial de los emprendimientos sociales y el surgimiento de nuevas redes intra e inter territoriales que promueven canales asociativos de comercialización y producción.

El programa Trabajo Autogestionado, por su parte, se dirige principalmente a las empresas recuperadas consideradas no como un subconjunto de las cooperativas de trabajo sino como iniciativas productivas vulnerables frente a la naturaleza de su origen, con capacidad para generar y mantener puestos de trabajo. En este marco, la autogestión es considerada principalmente como un método o técnica administrativa, relegando su dimensión social –como proceso capaz de generar acciones y resultados plausibles para los individuos que participan en ella- y su dimensión política –como proceso basado en el poder compartido y la construcción colectiva de las decisiones-. El asociativismo, una práctica social característica de las organizaciones de la ESyS, no se encuentra presente en el diseño e implementación del programa, de forma tal que la cooperación entre los trabajadores de las empresas recuperadas podría quedar relegada a una práctica operacional- instrumental de la asociación entre las personas, olvidando que sus bases se encuentran en la reciprocidad, la confianza, la pluralidad y el respeto. De esta forma, en el marco del programa Trabajo Autogestionado, la ESyS y específicamente la forma de la cooperativa de trabajo, queda relegada a un instrumento jurídico formal para la incorporación de las empresas recuperadas a la economía de mercado, bajo el principio de autogestión pero no necesariamente bajo principios de reciprocidad, pluralidad y solidaridad.

Aún cuando las políticas públicas analizadas no poseen un enfoque instrumental de la ESyS, las omisiones y restricciones en su diseño e implementación la ubican como un sector marginal de la economía de mercado.

Estas intervenciones consideran a la ESyS como un sector con fuertes potencialidades para la creación de empleo y la promoción de la inclusión social, pero con escasas posibilidades de participar de manera sustancial en la generación del producto bruto nacional y en la instauración de una nueva lógica de distribución del mismo, a pesar de que diferentes experiencias a nivel nacional e internacional manifiestan lo contrario.

REFERENCIAS

- BUCOLO, E. et. al. (2004), "Las iniciativas Locales: de lo individual a lo colectivo". En Jean-Louis Laville (comp.) Economía Social y Solidaria. Una visión europea (53-72). Altamira- UNGS- Fundación OSDE, Buenos Aires.
- HINTZE, S. (2006), "Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible", II Seminario-Taller de Economía Social de la Patagonia, 8-10 noviembre, Trelew.
- HINTZE, S. y M. Deux (2007), "La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria", V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles", 3-5 de Octubre, Buenos Aires.
- HADJIMICHALIS, C. y R. HUDSON (2007), "Rethinking local and regional development. Implications for radical political practice in Europe", European Urban and Regional Studies, vol.14, n°2: 99-113.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2004), Memoria detallada del estado de la Nación 2003 del Ministerio de Desarrollo Social. Consulta: 30 de agosto 2008 en www.jgm.gov.ar.
- . (2005), Memoria detallada del estado de la Nación 2004 del Ministerio de Desarrollo Social. Consulta: 30 de agosto 2008 en www.jgm.gov.ar.
- . (2006), Memoria detallada del estado de la Nación 2005 del Ministerio de Desarrollo Social. Consulta: 30 de agosto 2008 en www.jgm.gov.ar.
- . (2007), Memoria detallada del estado de la Nación 2006 del Ministerio de Desarrollo Social. Consulta: 30 de agosto 2008 en www.jgm.gov.ar.
- KIRCHNER, A. (2007), La Bisagra, Políticas Sociales en Acción. Ministerios de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- LAGIU et. al (2009), "Un Estilo de Vida en las Empresas Recuperadas: El Tiempo como Precariedad.", 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 5-7 de agosto, ASET, Buenos Aires.
- LAVILLE, J. (2004). Introducción- Un enfoque europeo. En Jean-Louis Laville

- (Comp.) "Economía Social y Solidaria. Una visión europea" (19-34). Altamira- UNGS- Fundación OSDE, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. (1995), "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En Rubén Lo Vuolo (comp.) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, (17-51). CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- . (2007), "Argentina: los límites del análisis del comportamiento virtuoso de los agregados macroeconómicos". En Robert Boyer y Julio César Neffa (coord.) *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Institut CDC pour la Recherche, Buenos Aires.
- MARSHALL, A. (2004). *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas e Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- MARSHALL, T. (2006). "Citizenship and Social Class". En Christopher Pierson, Chris Pierson, Francis Castles (comp.), *The Welfare State Reader* (13-51). Polity, Cambridge.
- MEIL LANDWERLIN, G. (1998). "Política Social Comparada". En Carmen Aleman Bracho y Jorge Garces Ferrer (coord) *Política Social* (133- 153). McGraw-Hill, Madrid.
- MERLINSKY, G. y Rofman, A. (2004). "Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?". En F. Forni (comp.) *Caminos solidarios de la economía argentina*. Ed. CICCUS, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2006). Resolución n° 192/2006. Consulta : 20 de marzo de 2009, www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/DLES/normativa/Res192.pdf.
- . (2007). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra, 2006*. Ministerio de Desarrollo Social-PNUD, Buenos Aires.
- OCDE (2000), *Local Development and Job creation. Policy Brief*, Febrero. Consulta: 20 de marzo de 2009, www.oecd.org/dataoecd/3/34/1918339.pdf
- PALOMINO, H. (2003); "Las experiencias actuales de autogestión en Argentina", *Revista Nueva Sociedad El trabajo entre la exclusión y el mercado. Análisis y perspectivas*, n° 184, Marzo- Abril. Consultado el 15/09/2008 en www.nuso.org/revista.php?n=184

- REPETTO, F. (1998), "Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo". *Perfiles Latinoamericanos*, n°12 (53-84). FLACSO, México.
- RÓDENAS RIGLA, F. y SÁNCHEZ FLORES, S. (1998). "Política Social y Empleo". En Carmen Aleman Bracho y Jorge Garces Ferrer (coord) *Política Social* (pp 233- 269). Madrid : McGraw-Hill.
- VUOTTO, M. (2008). « Economía Social y su impacto en la generación de empleo : presentación del caso argentino », Seminario Iberoamericano sobre economía social y empleo, Universidad de Valencia, España, 29 y 30 de septiembre 2008.