

## **Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?<sup>1</sup>**

Gabriela Merlinsky

Instituto de Investigaciones “Gino Germani”.

Facultad de Ciencias Sociales

Adriana Rofman

Instituto del Conurbano

Universidad Nacional de General Sarmiento

### **INTRODUCCION**

En los últimos años, y muy especialmente a partir de la crisis explosiva del 2001, se ha planteado un nuevo escenario para el debate sobre las políticas sociales y de empleo. En este nuevo contexto, ha empezado a cobrar una mayor relevancia la definición de programas de empleo y mejoramiento de ingresos (lo que tradicionalmente se incluía en el subconjunto de las políticas activas de empleo) que buscan encuadrarse en la perspectiva del fomento al sector de la “economía social” y que se enmarcan en un horizonte de mas largo plazo destinado a promover el “desarrollo local”.

Mucho ha contribuido a esta “irrupción” del tema en la agenda de las políticas sociales y de empleo, la propia experiencia de la sociedad civil. Desde el 2001 a esta parte, hemos asistido a una creciente multiplicación de experiencias organizativas de distinto origen y composición social: microemprendimientos gestionados por los movimientos de desocupados -colectivizando fondos percibidos en el marco de los programas de empleo-, la experiencia de las “empresas recuperadas” gestionadas por los propios trabajadores a partir de la capacidad instalada de empresas en quiebra, un poco mas atrás en el tiempo -ahora en cierto declinamiento-, los clubes del trueque, y en términos generales, la proliferación de distintas experiencias vinculadas al cuentapropismo y el trabajo informal, que una vez mas, desplegaron los que quedaron excluidos del empleo (como en tantas otras crisis anteriores).

Estas experiencias, combinan las viejas prácticas de la economía doméstica que forman parte del sustrato económico “informal” (actividades económicas generadas por los propios trabajadores y cuyo objetivo principal es contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo como tal) y prácticas nuevas donde lo original es la politización de formas de producción que saltan a la esfera pública, situándose en el ámbito de la economía social.

---

<sup>1</sup> Publicado en **FORNI, F. (comp.) Caminos solidarios de la economía argentina. Ed. CICCUS, Bs. As., 2004**

La constatación de este triple proceso: la proliferación de experiencias económicas informales como salida a la crisis, la aparición de nuevas organizaciones económico-sociales que politizan la esfera de la producción y este incipiente cambio de rumbo de las políticas sociales y de empleo hacia la perspectiva de la economía social; plantea una serie de interrogantes de investigación a los que pretendemos resolver apenas parcialmente con este artículo. En todo caso, nuestras preguntas servirán para orientar la reflexión y problematizar el significado de estos procesos para los distintos actores en juego, sus intereses inmediatos y de largo plazo y la tensión política que todo ello supone.

Considerando que una de las debilidades en el proceso de construcción de autoridad social en la Argentina es una tendencia a acoplarse acríticamente a los temas y prácticas de gestión derivadas de otros contextos, nos preguntamos: ¿cuáles son las implicancias de este viraje en la agenda? ¿desde que enfoque particular de la economía social se están proponiendo nuevas intervenciones?, ¿quiénes son los actores sociales presupuestos como actores relevantes en este rediseño de los programas sociales y de que manera se da cuenta (por acción u omisión) de las características particulares que tiene el sustrato económico informal previamente existente?.

En otra línea de indagación: ¿Cómo se posicionan estos nuevos planteos que se proponen una visión integradora de la política social en relación a los programas de empleo previamente existentes? ¿De que manera se sitúan estos nuevos modelos frente a la inercia de los modos de implementación en el nivel local, característicos de la década del 90?

Frente a ese universo de interrogantes, proponemos recorrer un camino que sigue la siguiente secuencia.

En primer lugar, queremos hacer una breve referencia a los distintos enfoques que desde los años 70 vienen analizando las características del excedente estructural de fuerza de trabajo en los países latinoamericanos. Nos concentramos en hacer un pequeño recuento histórico de ese debate y sus connotaciones para el caso argentino. Desde esa mirada de más largo plazo, dejamos abiertos algunos interrogantes para analizar el debate actual sobre el desarrollo local y la economía social en la agenda de las políticas públicas.

En segundo lugar nos concentramos en la economía social tal como es conceptualizada y debatida en la Argentina en la actualidad, señalando un conjunto de temas sustantivos que aparecen en la agenda de los programas sociales. En ese apartado planteamos la tensión entre la marca de origen de ese enfoque (la experiencia de los países desarrollados, particularmente de Europa y Canadá) y las características específicas del desarrollo regional argentino.

En tercer lugar, intentamos problematizar las recientes propuestas de implementación de programas sociales y de empleo que incluyen componentes para la promoción de la economía social. Aquí nos concentramos en el análisis de los dos programas de mayor alcance e implicancia: el programa Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social:

“Manos a la Obra”. Aquí nos interesa poner de relieve los aspectos que estarían marcando un cambio de agenda al tiempo que analizar cuáles son las efectivas condiciones de implementación que atraviesan estos programas

Por último, planteamos un conjunto de cuestiones críticas vinculadas a los “condicionantes territoriales/regionales de la implementación” y a la tensión entre el modelo de programas focalizados de la década del 90 y este incipiente modelo orientado a la promoción y apoyo a las iniciativas productivas.

### **ACERCA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL “EXCEDENTE ESTRUCTURAL DE FUERZA DE TRABAJO” EN AMÉRICA LATINA**

El debate sobre las características de la población que no logra insertarse plenamente en el mercado de trabajo en América Latina se remonta a principio de los 70, fecha en que se desarrollaron los primeros intentos sociológicos que daban cuenta de un excedente de población que no quedaba incorporado al proceso emergente de industrialización como mano de obra asalariada y que tampoco cumplía las funciones de “ejército industrial de reserva”. Los autores más prolíficos y originales de esta corriente, José Nun (1971, 2001) y Anibal Quijano (1970), tendían a coincidir en la consideración del carácter “estructural” del excedente de mano de obra, dada la forma de funcionamiento del capitalismo dependiente. En esos términos ese excedente poblacional corresponde a una “masa marginal”, representada por la parte de la superpoblación relativa que no produce los efectos funcionales del ejército industrial de reserva. Dicho de otro modo, las características del funcionamiento del capitalismo en la periferia hace que haya importantes contingentes poblacionales que no “tienen función” para el sector monopólico del capital, es decir, que ni siquiera en períodos de auge del ciclo económico son incorporados al mercado de trabajo. (Nun 2001, pag.254-266).

Este enfoque planteó tempranamente el problema político de la marginalidad, dado que se trataba no –como erróneamente se interpretó- de definir grupos sociales “aislados” del sistema económico, si no de designar un *proceso de desvinculación* que tiene importantes consecuencias para la ruptura de los lazos sociales, y para los mecanismos de integración social de la sociedad como un todo. Particularmente, estos autores problematizaron la cuestión de la “afuncionalización” de estos contingentes poblacionales a través de mecanismos de dualización y segregación. (Nun, p.295).

En la década de los 80 se popularizó el concepto de “sector informal urbano”, al calor del Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe de la OIT (OIT-PREALC). Dicho enfoque recuperaba en parte el espíritu del enfoque de la marginalidad, señalando el carácter estructural del excedente de mano de obra en los mercados de trabajo en América Latina. Su diferencia fundamental, sin embargo, era que se inspiraba en las teorías desarrollistas de la década

del 60, con lo que tendía a proponer distintos tipos de soluciones al problema del desempleo, no por la vía de la expansión del sector moderno de la economía, sino mas bien por el impulso a este nuevo sector (el informal) integrado por aquellos trabajadores que autogeneran su puesto de trabajo. En el enfoque de PREALC-OIT, aún reconociendo el carácter estructural de la exclusión del mercado de trabajo, se consideraba al “sector formal” y al “sector informal” como parte de una misma estructura productiva, donde existía “subordinación heterogénea” de este último en relación al primero. Los principales aportes de este enfoque fueron: 1) Mostrar que el desempleo no es el único fenómeno que explica la incapacidad de absorción por parte del mercado de trabajo; 2) Caracterizar al sector informal como sector productivo; 3) Reconocer en la “facilidad de entrada” al sector su característica distintiva (actividades que se pueden llevar a cabo sin recursos tecnológicos, con escaso capital, reducido tamaño y baja calificación), lo que también explica su supervivencia a lo largo del tiempo; 4) Plantear el problema del acceso al mercado como uno de los principales factores que incidían en la subordinación del sector informal al sector formal.

La definición de sector informal, se aplicaba en este enfoque a todo el universo de actividades de “autogeneración de empleo” (desde los cuentapropistas hasta las pequeñas empresas familiares, el trabajo no registrado y el servicio doméstico) considerándolas unidades productivas (establecimientos o empresas informales), con lo que las principales estrategias de apoyo al sector de “microempresas” se estructuraba en torno a pensar las debilidades constitutivas de las mismas y la forma en que pueden desarrollarse plenamente para ser incorporadas al sector formal de la economía. La producción de investigaciones comparadas en distintos países latinoamericanos, durante casi dos décadas (Souza y Tokman, 1976; Tokman, 1979; Mezzera, 1987; Carbonetto, 1985; Carbonetto, Hoyle, Tueros, 1988), permitieron mejorar la eficacia de los programas de apoyo al sector. Particularmente, uno de los principales aportes fue el diseño de estrategias diferenciadas de capacitación, apoyo crediticio y consolidación de mercados, de acuerdo a los diferentes estratos de los establecimientos económicos informales (por cierto muy heterogéneos también al interior del sector).<sup>2</sup>

Para el caso de Argentina, buena parte de esta literatura fue incorporada tardíamente dado que históricamente hemos tenido un mercado de trabajo menos segmentado y con porcentajes mas bajos de informalidad (comparado con otros países latinoamericanos). Sin embargo, ya a fines de los 80 y principios de los 90 se empezó a gestar un cambio importante – no suficientemente

---

<sup>2</sup> Carbonetto, Hoyle y Tueros, impulsaron una clasificación que se retoma hoy desde la perspectiva de la economía social. Los autores diferenciaron entre unidades económicas informales de acumulación ampliada (logran retener los excedentes generados en el proceso productivo en un grado que les permite la reproducción de las condiciones productivas a una escala ampliada o creciente), unidades informales de acumulación simple (logran retener los excedentes generados en el proceso productivo en un grado menor, que les garantiza escasamente reproducir el proceso de producción en la misma escala que venía realizándose) y unidades económicas de subsistencia (se sitúan por debajo de los niveles de acumulación, no logran producir y/o retener el excedente económico necesario para crear un capital o para reproducir el proceso de producción, sino que se limitan a remunerar el trabajo). Carbonetto, Hoyle, Tueros, 1988. op.cit.

constatado en la literatura- en términos del surgimiento y multiplicación de organizaciones económico-sociales (microemprendimientos, pequeñas empresas familiares, diversificación de las actividades informales realizadas en el hábitat popular). Ello también tuvo que ver con un cambio en los mecanismos de financiamiento a los programas sociales, y en particular con cambios en la forma de gestión de los mismos, que pasaron a estar intermediados por las las ONGs.

La experiencia de generación de microemprendimientos de fines de los 80 y principios de los 90 dejó algunos balances críticos con respecto a la dificultad que encierran las estrategias indiferenciadas de promoción de las actividades económicas informales.

En el análisis de estos programas han sido destacados algunos componentes estratégicos para la factibilidad económico-social de las mismas. Entre ellas, se destaca la importancia de los recursos internos del sustrato económico informal sobre el que se apoya la experiencia, el papel estratégico de los programas de apoyo en la definición de un mercado de carácter social, la importancia de los créditos para garantizar el capital de giro y la asistencia técnico-financiera para poder hacer previsiones de largo plazo del ciclo económico (Merlinsky, 2001).

Muchas de esas experiencias fueron truncadas en los 90 a partir de un proceso de reorientación de las políticas sociales y de empleo que estuvo signado por la focalización, descentralización y privatización. En ese contexto, la prestación de servicios sociales y la provisión de bienes se corrió fuertemente de la esfera productiva (nuevamente adjudicada al mercado y los actores poderosos del mercado) para concentrarse exclusivamente en la resolución de situaciones de desigualdad y pobreza extrema a través de la provisión de bienes básicos y de la transferencia de rentas mínimas de carácter transitorio. Si la década del 90 fue paradigmática en términos de modificación de la estructura económica de la Argentina, también lo fue en relación a las formas de intervención social del Estado. En ese punto el disciplinamiento del mercado de trabajo por la vía del desempleo, se completó con un proceso de integración social “en los márgenes”, (Andrenacci, 2001), de ese modo, las políticas sociales se reorientaron fuertemente hacia programas transitorios de empleo que además de contribuir a la emergencia de un nuevo actor social (los movimientos de desaocupados), generaron nuevas formas de vinculación entre organizaciones sociales, intermediarios, municipios y Estado nacional (articulados a través de la implementación “por programas”), al tiempo que modificaron radicalmente la producción y gestión de la política social en el plano local.

En los dos últimos años (todavía no podemos hablar de signos de la década) nos encontramos frente a un escenario nuevo. El cambio mas importante en la agenda de las políticas sociales se refiere al desmoronamiento de aquella noción consustancial a los programas de empleo de los 90 que planteaba su carácter “transitorio”, apoyándose en un modelo de intervención social del Estado que debía concentrarse en la provisión de subsidios que compensaran los efectos de la

reestructuración económica, bajo el supuesto que sostenía que una vez generada la reactivación productiva, no serían necesarias políticas duraderas de fomento del empleo.

El balance más impactante de la experiencia de los 90 y que ha quedado grabado en el imaginario social es precisamente, la constatación de que los programas de reconversión y ajuste desencadenan procesos de carácter estructural que acentúan la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y de hecho, aumentan el desempleo.

En ese contexto de desencantamiento, y en medio de una fuerte crisis de gobernabilidad, a partir del año 2002 se produce un viraje importante en la intervención social del Estado en relación a los programas de empleo apuntando por un lado a una mayor masividad y al mismo tiempo buscando diseñar mecanismos institucionales que permitan un mayor control social del destino de los fondos. En el 2002 se amplía la cobertura del Programa Jefes y Jefas de Hogar y se organiza un mecanismo de control social en la gestión del programa a través de la creación de los Consejos Consultivos Locales. En el 2003 esta iniciativa tiene un nuevo impulso con la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”, que pone en el centro de la agenda de la política social el fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo o comunitario.

Frente a este nuevo escenario, planteamos una serie de cuestiones críticas que buscaremos problematizar aunque no necesariamente resolver. ¿Cuánto del debate pre-existente, de los propios resultados de investigación y finalmente de las propias experiencias de organización de los propios grupos excluidos del mercado de trabajo se retoma en la nueva agenda de las políticas sociales y de empleo? Cómo se concilian estos nuevos planteos entroncados en el enfoque de la “economía social” con aquellos más típicamente latinoamericanos referidos a las características que asume el excedente estructural de fuerza de trabajo en la región? ¿Hay algún tipo de reapropiación y contextualización del enfoque de la economía social y de las especificidades del modelo de desarrollo local para las características del caso Argentino y, particularmente, para nuestra coyuntura actual? Algunas de estos interrogantes serán analizados en el próximo apartado.

## **EL ENFOQUE DE LA ECONOMIA SOCIAL Y SUS DISTINTAS CONNOTACIONES EN EL DEBATE CONTEMPORÁNEO**

En principio es necesario aclarar que el concepto de economía social es de carácter polisémico. Designa tanto una disciplina que pretende dar cuenta de todas las dimensiones de la economía, incluida las sociales (enfoque de la economía heterodoxa) como a una corriente de pensamiento de la primera mitad del siglo XIX (Gide, 1912, Walras, 1867-1868) atravesada por el debate de los “socialistas utópicos”, y asimismo comprende un campo de investigación más contemporáneo (con especial desarrollo en Europa y Canadá) que enfatiza el análisis en un subsector de la economía

integrado por asociaciones cooperativas, asociaciones de voluntarios, empresas de carácter social, empresas mixtas, sindicatos y organizaciones con fines sociales.

El campo de la economía social en el debate contemporáneo está tensionado entre un enfoque que pone el énfasis en los valores/proyectos que están detrás de las organizaciones de la economía social, y otra vertiente que enfatiza el análisis de las reglas de funcionamiento de dichas organizaciones y su vinculación con la economía de mercado. En la primera línea de abordaje la economía social se compone fundamentalmente de cooperativas, mutuales y asociaciones, cuyo propósito fundamental es satisfacer necesidades sociales, recurriendo a distintas formas de producción e intercambio monetario y no monetario a partir de valores sustentados en la democracia y el carácter colectivo de la propiedad. Este sería el componente cierto de la economía social, al que se agrega un componente incierto donde hay proyectos y organizaciones de la economía social híbridos por su interfase con los sectores comunitario, sindical, público y privado. (Desroche, 1983).

La segunda corriente, que pone el énfasis en las reglas, sostiene que no es necesario definir a la economía social de acuerdo a ciertos valores fundacionales (solidaridad, cooperativismo, etc.). Aquí se propone la economía social es un subsistema donde se combinan el agrupamiento de las personas y la existencia de una empresa. Esto implica una relación de societariado (propiedad, pero también adhesión) y en la relación de actividades (proveedores, empleados o clientes) con la empresa. En esta corriente adquiere un mayor peso el concepto de “empresa social”, destacando su doble papel de agente de adaptación de las actividades de los miembros a las reglas de la economía de mercado y de agente de transformación de los miembros haciéndolos acceder colectivamente al poder del empresario. (Vienney 1994).

Recientemente, Benoit Levesque (2003), uno de los autores más representativos de este campo de investigación, ha propuesto una síntesis de estos enfoques que incluye:

1. Un punto de vista sustantivo: producción concreta de bienes y de servicios plural en sus formas: mercantiles, no mercantiles (redistribución) y no monetarias (reciprocidad y don).
2. El reconocimiento de su dimensión social, aclarado por las *reglas* (estatutos jurídicos diversos: organizaciones sin fines lucrativos, cooperativa, mutuales, convenciones de accionistas), por los *valores* (finalidad de servicio a los miembros o a la colectividad más bien que beneficio, autonomía de gestión, para distinguirla de organizaciones políticas o religiosas, por el proceso de decisión democrática, la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital, la distribución de los beneficios) y por *prácticas* cuya base está dada por la combinación de una asociación y de una organización productiva que puede ser entendida en un sentido amplio.

En el análisis de Levesque se enfatiza la interfase económico-social de las organizaciones que componen el sector, su forma institucional específica, su finalidad orientada a la satisfacción de necesidades y su carácter asociativo en sentido amplio.

Es difícil relacionar esta literatura acuñada en Europa y Canadá con el debate actual de las políticas sociales en Argentina, dado que aquel constituye un cuerpo conceptual que deviene de varias décadas de investigación acerca de un sector con peso económico en los respectivos países y donde se han desarrollado formas estatales de regulación y protección del sector. En esos países las empresas de la economía social están federadas y participan de distintas iniciativas de concertación económico social a nivel local y nacional. Asimismo dichas empresas tienen un estatuto jurídico específico.

En nuestro país el enfoque de la economía social se ha ido configurando como un “mix” entre el enfoque sectorial que considera a la economía social como un subsector de la economía (diferente del subsector público y del subsector capitalista) y su carácter propositivo en términos de una perspectiva ligada a un proyecto de transformación, que considera a los distintos actores de la economía social como potenciales protagonistas de un modelo de desarrollo de carácter alternativo. Sin duda, un referente insoslayable en Argentina es Jose Luis Coraggio, (1994, 2002) quien originalmente ha propuesto el concepto de “economía del trabajo” o “economía popular” para designar a un subsector de la economía compuesto por unidades domésticas, cuya racionalidad principal es garantizar la reproducción ampliada de la vida. En ese enfoque se piensa a este subsistema de acuerdo a sus componentes económicos, jurídicos, socioculturales y políticos. En el plano social se considera a la economía del trabajo no queda limitada a los sectores mas pobres si no que busca integrar clases y fracciones de clase de sectores medios. En ese sentido el enfoque tiene un fuerte componente estratégico dado que “la economía popular es una posible (aún no constituida) configuración de recursos, agentes y relaciones que, manteniendo algunas características cualitativas centrales del sustrato agregado de unidades domésticas, institucionaliza reglas internas de regulación del trabajo y la distribución de sus resultados, articulándose y presentándose como subsistema en el conjunto de la economía” (Coraggio, 1994, p.71). Como puede verse, en este enfoque la noción de subsistema obedece no solo al reconocimiento de las características propias y distintivas de la economía social, si no también en su proyección política en términos de plataforma para el cambio social.

## **EL ENFOQUE DE LA ECONOMIA SOCIAL EN LA AGENDA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**



Este cambio en los temas de agenda de las políticas sociales en estos últimos años, es en buena medida, resultante de la progresiva instalación de la problemática de las formas alternativas de producción y subsistencia, cuestión que da cuerpo a las elaboraciones en torno a la economía social.

El sesgo asistencialista que predominó durante la década del '90, que prácticamente acotaba el campo de intervención de las políticas sociales a la provisión de subsidios compensatorios de los efectos de la reestructuración económica para los sectores más agudamente afectados por el impacto negativo de estas políticas económicas, está siendo hoy cuestionado, no sólo desde el debate académico y político, sino también en algunas instancias de formulación de las políticas públicas.

Se destaca, en esta redefinición de la agenda de los programas sociales, la elaboración del el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, puesto en marcha a principios del año 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Partiendo de un balance crítico con respecto a los programas sociales de los '90, el documento fundacional señala que “Manos a la Obra se propone consolidar los vínculos entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, para ello es necesario integrar el capital social y el capital económico. Existen muchas experiencias asociativas, de redes de cooperación y articulaciones de organizaciones orientadas a la promoción social y económica”<sup>3</sup>

El diseño de este programa tiene su punto de partida en una crítica de las políticas sociales focalizadas. Se señala que el modelo de política social de los noventa resultó poco eficaz en el logro del objetivo que decía perseguir: combatir la pobreza. Se argumenta así, la relativa *esterilidad* de este espectro de intervenciones acotadas a los grupos más excluidos, dado que sólo alcanza a paliar, de manera crecientemente insuficiente, las carencias básicas de una población que va empeorando progresivamente sus condiciones de vida. En este sentido, la revisión crítica de las políticas sociales compensatorias que hace el mencionado programa, señala que, por más que se incremente el monto de recursos públicos destinados a estos programas, nunca será posible dar respuesta a las necesidades cada vez más acuciantes, complejas y extendidas que son resultado de la reestructuración y achicamiento del mercado de trabajo.

Por otro lado, en una segunda línea de cuestionamiento, el encuadre teórico del programa señala que esas políticas establecían una *separación* –propia de los programas compensatorios- *entre la política social y la política económica*. Se argumenta de este modo, que la concepción asistencialista de las políticas sociales, al restringir su campo de intervención sobre la base de una definición de la cuestión social fracturada de la dinámica económica que la genera, dejó al ámbito

---

<sup>3</sup> Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. En [www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal](http://www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal).

del trabajo expuesto a las formas de regulación derivadas de la lógica del mercado. Así, a medida que se agravaban los efectos de los procesos de reestructuración económica en el mercado de trabajo y en las condiciones de vida de la población, este tipo de intervenciones asistenciales veían reducida su efectividad; enfrentadas a la paradoja de que los recursos destinados a la política social no lograban siquiera paliar los impactos negativos que producía la política económica.

A partir de este diagnóstico crítico de los programas sociales de la década del 90, esta nueva agenda propone formas de recuperación del trabajo, y de revalorización de la actividad productiva de la población, camino que se visualiza como un mecanismo más genuino y sustentable para ayudar a mejorar la situación social.

En la base de este enfoque encontramos un reconocimiento de la importancia económica de un sector de actividad que no participa plenamente en el mercado ni forma parte de la economía pública: el segmento antes denominado “ sustrato económico informal”, que pasa a ser redefinido , en esta reorientación de las políticas sociales, como sector de la economía social. Así, en el documento fundacional del Programa Manos a la Obra se señala que “...La economía social que supone expresiones asociativas que no se limitan a sectores populares debe tener una lógica de integración de lo laboral, lo económico, lo educacional y lo social desde las dimensiones legales, crediticias, de tributación, de reconocimiento jurídico de nuevas formas de asociatividad, y sociocultural para permitir desplegar todas sus potencialidades. No se debe entender a la economía social como un sector informal, este se orientaría más a un mecanismo defensivo, de sobrevivencia que a un instrumento para el desarrollo. La economía social debería entenderse asociada a una estrategia económica distributiva y de equilibrio territorial...” (Programa “Manos a la Obra”, p 4. Op.cit).

En esos términos se retoma el enfoque de la economía social como espacio estratégico, que deberá ser construido a partir de la generación de redes productivas a nivel local y en un enlace con el subsector de la economía pública: “..eso implica enlaces horizontales y transversales entre la economía solidaria y la estatal y, a su vez, realizar un acertado diagnóstico acerca de las características de la economía de la zona, los recursos materiales y humanos ociosos de la zona y de la identificación de los beneficiarios; para promover el interés de los gobiernos locales y actores involucrados, a proyectos productivos que potencien y desarrollen la economía social y la dinámica territorial... (Programa “Manos a la Obra”, p.4, op.cit).

De este modo, este programa social se propone reemplazar la provisión estatal de bienes o servicios por acciones de apoyo al desarrollo de las actividades productivas. De esta manera, la intervención social del Estado recupera, aún cuando redefinida, su orientación hacia el ámbito del trabajo.

En el plano estratégico de la implementación, el plan cuestiona la orientación *verticalista* presente en el diseño de los programas sociales de la década pasada. Se señala que estos programas enfatizaban el valor de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las acciones, pero dejaban afuera al conjunto de instituciones locales – fundamentalmente el nivel gubernamental - de la formulación de los contenidos de las intervenciones. Apoyados en la preocupación por la transparencia en la utilización de los fondos, y con una confianza excesivamente ingenua en la honestidad e inserción social de las organizaciones sociales, la estrategia de implementación de estos programas vinculaba en forma directa al gobierno central con las ONG implicadas como efectores locales , debilitando así el papel del Estado municipal en la formulación y ejecución de las políticas sociales en ese espacio territorial.

Así, este formato no promovía la articulación horizontal entre los actores públicos y privados del espacio local, limitando por lo tanto el fortalecimiento de la trama socio-institucional local, y favorecía el desarrollo de relaciones verticales, con rasgos clientelares, entre el gobierno nacional y las organizaciones sociales encargadas de la ejecución de las acciones.

Asimismo, el programa retoma algunos de los aprendizajes capitalizados en los programas de apoyo a microempresas y microemprendimientos desarrollados en la década del 80. El elevado índice de mortalidad de estas iniciativas productivas dejó en claro las limitaciones de una política que se concentraba en la asistencia, fundamentalmente técnica y crediticia, en cada uno de los emprendimientos individuales. Este enfoque, que asociaba de manera poco realista el sendero de desarrollo de estos microemprendimientos con la lógica de crecimiento de pequeñas y medianas empresas ya consolidadas, no tomaba en cuenta el sistema productivo territorial que opera como entorno facilitador o limitante del éxito de la iniciativa emprendedora. (Boscherini y Poma, 2000). El entorno económico de estos proyectos productivos, es decir, sus canales de comercialización, sus fuentes de crédito, la calificación de los recursos humanos disponibles, etc., estaba muy frecuentemente marcado por las condiciones de pobreza estructural, desvinculación de los mercados y marginalidad propias del sustrato económico informal.

En síntesis, la crítica a los programas sociales focalizados y compensatorios y los límites de las políticas de generación de microempresas, coinciden en el cuestionamiento de la perspectiva que postula la escisión de la cuestión social y el sistema económico, el señalamiento de la relevancia de la dimensión territorial en los procesos de mejoramiento social y económico, y en la jerarquización del papel de los actores institucionales locales en la promoción de estos cambios.

Sobre la base de este espectro de consideraciones críticas, se propone un modelo de intervención pública orientado hacia la promoción del desarrollo local y la economía social. Aquí aparece una nueva matriz conceptual: “el desarrollo local”, que busca vincular las políticas sociales con procesos socioeconómicos mas amplios.

El campo de acción de los programas de desarrollo local no se establece a partir de un sector poblacional que es definido como población objetivo del programa, ni en función del tipo de necesidades identificadas como más urgentes, ni tampoco en relación a los sectores de actividad que se destacan por su dinamismo. El ámbito de intervención de las políticas de desarrollo local está recortado por criterios originados en la dinámica territorial, puesto que identifican al territorio –local o regional- como el eje organizador de los procesos de desarrollo (o subdesarrollo), que atraviesan los planos social, económico y político.

Se plantea que la palanca de cambio radica en el aprovechamiento y potenciación de los recursos y capacidades propios de la región o localidad. Se propone un modelo de transformación social que se sustenta en la valorización de los recursos endógenos, a través de la construcción de una mejor articulación entre los sectores e instituciones que dinamizan la vida local. Así, en este enfoque cobran especial importancia las estrategias de articulación institucional público-privada, ya que la implementación de una política de este tipo requiere de la acción combinada de los distintos actores que conforman el territorio.

Esta propuesta tiene como referente empírico la experiencia de algunas ciudades europeas a inicios de la década del '80 que ajustaron sus sistemas productivos a la economía global mediante la movilización del “potencial de desarrollo” existente en el propio territorio. (Vazquez Barquero, Madoery, 2001 ; Vazquez Barquero, 1997). Esos procesos locales pusieron de manifiesto el valor diferencial del entorno territorial , de los encadenamientos productivos facilitados por la cercanía y de las ventajas competitivas derivadas de lo que se denomina recursos intangibles de la sociedad local.

La “traducción” de este modelo a la situación actual de las ciudades y regiones de nuestro país, obliga a analizar la estructura de recursos y potencialidades de desarrollo existentes en estas localidades, relevamiento que da como resultado, en la mayoría de los casos, un diagnóstico de declinación de la actividad económica formal, achicamiento del mercado local y consiguiente incremento del desempleo y la pobreza. Los recursos, actores y actividades locales que pueden operar como facilitadores del desarrollo endógeno son resultado, en buena medida, del trabajo que se desarrolla en el sustrato económico informal, emprendimientos de muy pequeña escala que tienen por objeto garantizar las condiciones de vida básicas del grupo familiar. Este segmento de actividad, y los actores individuales y colectivos que lo sustentan, forma parte del subsistema de economía del trabajo (Coraggio, 1999), que incluye el conjunto de actividades económicas no necesariamente mercantilizadas, que vincula a las unidades domésticas y sus “extensiones sociales”, es decir, aquéllas formas de agrupamiento voluntario, redes de cooperación formales o informales que articulan actividades de producción de subsistencia.

Así, a diferencia de la orientación predominante en el debate acerca de las políticas de desarrollo local en los países centrales, donde el objetivo se dirige al incremento de la productividad de las empresas locales, la aplicación de los modelos de desarrollo local en nuestro país conduce a valorizar el papel que juega este subsistema de economía del trabajo en la economía local, y a promover, por lo tanto, el fortalecimiento de la economía social como el camino más apropiado para incidir en un proceso endógeno orientado a la transformación de las condiciones de las condiciones de vida de la población. De esta manera, las nociones de desarrollo local y de economía social aparecen frecuentemente imbricadas entre sí –aunque conduciendo muchas veces a confusión- en el debate político y académico sobre nuevas políticas sociales de nuestro país.

### **UNA APROXIMACIÓN AL PLANO DE IMPLEMENTACION TERRITORIAL: EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL “MANOS A LA OBRA”**

La formulación de los nuevos programas de promoción del desarrollo local y la economía social , que están ganando espacio en la agenda gubernamental en el último año, se apoyan sobre la matriz conceptual y estratégica antes analizada. En este apartado nos ocupamos de señalar los principales componentes que vinculan al Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Un discurso reciente del Secretario de Políticas Sociales <sup>4</sup>, principal impulsor del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, se despliega un diagnóstico de los resultados de las políticas sociales y se ponen de manifiesto los tres nudos estratégicos que deben atender las nuevas acciones públicas:

- que la definición de las tipologías de proyecto productivo se formulen en función del “perfil económico de la localidad”, perfil que se construye colectivamente entre los actores locales y configura la “agenda del desarrollo local”
- asegurar el aporte de recursos materiales , fundamentalmente créditos y herramientas – “capital económico”- además del tradicional apoyo al “desarrollo de capital social”
- apostar al “desarrollo de cadenas de valor locales“, eslabonamientos productivos que articulen las actividades del sector informal con el sector formal.

Estos señalamientos reflejan una de las lecturas acerca de las “lecciones aprendidas” de las políticas sociales y de empleo de las décadas pasadas, y que puede ser sintetizada en los siguientes postulados:

---

<sup>4</sup> Discurso del Lic. Daniel Arroyo en el Foro de Investigadores y Docentes en Economía Social, noviembre 2003

- Orientar el apoyo estatal a las redes productivas y los emprendimientos asociativos, cuya viabilidad se evalúa en relación al perfil económico del territorio, lo que supone suspender la asistencia a los emprendimientos económicos aislados.
- Valorizar la incidencia de los factores extra-económicos, como las redes sociales de los emprendedores, el sostén de las instituciones locales, la vinculación de los emprendimientos con proyectos de índole comunitaria, la formación de los emprendedores, entre otros.
- Cuestionar las barreras que distinguen tajantemente a las políticas orientadas al sector formal de la economía – habitualmente incluidas en el ámbito de las políticas económicas y productivas-, de las que se ocupan del sector informal –generalmente incluidas en los programas sociales-, lo que supone implementar acciones de promoción socio-económica que visualicen como objeto de intervención a la trama productiva territorial.

Las líneas de acción que se desprenden de estos postulados llevan a enfocar las intervenciones sobre el conjunto de relaciones y actividades productivas que conforman la economía de subsistencia, y modelan la oferta de prestaciones del Programa Manos a la Obra.

En efecto, este Programa está comprende tres componentes:

- a) Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o de servicios
- b) Fortalecimiento institucional : se propone fortalecer los espacios de concertación local , como los Consejos Consultivos Locales y Provinciales
- c) Asistencia Técnica y Capacitación

Las líneas de financiamiento ofrecidas son:

- Emprendimientos productivos asociativos, que financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias para la puesta en marcha de emprendimientos gestionados de manera asociada
- Fondos solidarios para el desarrollo, que comprende líneas de financiamiento para construir fondos de crédito y micro crédito
- Cadenas productivas , subsidios a proyectos orientados a constituir o consolidar encadenamientos productivos
- Servicios de apoyo a la producción<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social , [www.desarrollosocial.gov/deslocal](http://www.desarrollosocial.gov/deslocal)

Como puede verse, hay una rejerarquización de la institucionalidad local, una revalorización del componente productivo y un planteo estratégico que busca vincular y potenciar las diferentes redes productivas y cadenas de valor.

Es importante destacar, sin embargo que tanto en el aspecto institucional, como en el componente productivo, el Programa “Manos a la Obra” se apoya en el entramado socio- institucional del Plan Jefes y Jefas de Hogar, puesto en marcha en el año 2002 . Si bien la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar estuvo lejos de desarmar completamente los canales tradicionales de circulación de recursos y prestaciones públicas entre el poder estatal y algunas organizaciones sociales de base territorial alineadas políticamente con distintos segmentos del gobierno nacional o provincial, el diseño del programa significó reestablecer cuotas de poder relevantes para las instancias del gobierno local. En este punto la herramienta diseñada, el Consejo Consultivo Local –que en la Provincia de Buenos Aires es denominado Consejo Local Económico Social (CLES)- consiste en un órgano consultivo de carácter multiactoral (con representación del sector privado y de la sociedad civil) cuya principal función es controlar la instrumentación del programa en la jurisdicción.

El Programa “Manos a la Obra” incorpora un componente de fortalecimiento institucional que considera a estos consejos consultivos como forma principal de establecer mecanismos de concentración en el plano local tendientes a establecer una estrategia de potenciación de las capacidades productivas de la región. Al respecto se señala que “...el desarrollo de actividades productivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de las políticas sociales, demanda de la concertación y participación de todos los actores sociales vinculados directa e indirectamente con la materia. El sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local que propone el Plan Manos a la Obra descansa en la acción que desarrollan *los consejos consultivos como espacio de aval institucional y constituidos por actores sociales y económicos relevantes según el entramado que presenta cada territorio...*” (Programa Manos a la Obra, pag.8. Op cit.)

### **Los condicionantes territoriales de implementación en el Área Metropolitana de Buenos Aires**

La reconstrucción de estos antecedentes y la experiencia de ejecución de estos programas en algunos municipios del conurbano bonaerense constituye una base empírica sumamente valiosa para reflexionar en torno a las condiciones territoriales de implementación efectiva de los programas. La revisión de algunas de las dificultades que han enfrentado los municipios del conurbano a la hora de ejecutar las acciones previstas en los programas pone de manifiesto la incidencia de las particulares condiciones socioterritoriales de esta región.

Los casos que constituyen la fuente de experiencias para estas reflexiones se corresponden con municipios bonaerenses del Área Metropolitana de Buenos Aires. Son experiencias que aún están en marcha y que, por lo tanto, deben ser consideradas con los reparos propios de un proceso todavía no consolidado, pero merecen especial consideración por las condiciones sociales y económicas que derivan de su ubicación territorial. La mayoría de los municipios del conurbano bonaerense condensan un conjunto de factores sociales –elevados niveles de pobreza y desocupación, fuerte fragmentación socio-espacial, un sustrato cultural “híbrido” junto con una débil identidad territorial-; factores económicos –impacto de la declinación de la actividad productiva- y factores político institucionales – limitada autonomía y capacidad institucional de los gobiernos municipales, debilidad de la trama socioinstitucional, relación entre el estado y la sociedad civil atravesada por vínculos clientelares y de fuerte control político – que distancian considerablemente a estas localidades de los ejemplos europeos y canadienses que se presentan como experiencias fundantes de desarrollo social y de economía social .

¿Cómo se tensiona agenda de los programas sociales cuando es confrontada a estas condiciones socio-territoriales de implementación?

Una rápida revisión de situación de los municipios del conurbano, pondría en evidencia que en muchos casos , el CLES no cumple el rol teóricamente asignado en la selección y orientación de los proyectos productivos. Las realidades particulares que explican esta ausencia varían: en algunos casos , esta instancia de articulación se reúne en forma esporádica, en otros ha restringido sus atribuciones al control de la inscripción original en el Plan Jefes y jefas de Hogar; y en otros su composición refleja exclusivamente las preferencias políticas del gobierno municipal, lo que pone en cuestión su carácter participativo.

Es decir, si bien existen diferencias entre los municipios en cuanto al grado de consolidación del CLES, en pocos distritos del conurbano esta instancia de articulación multiactoral ha logrado asumir un papel de cierto peso en las decisiones estratégicas referidas al direccionamiento de las acciones de estos programas en pos del desarrollo económico local de su comunidad. Este tipo de decisiones, que incluyen cuestiones como la selección del tipo de proyectos que sería pertinente impulsar en función del perfil de desarrollo establecido, o la promoción de formas asociativas o encadenamientos productivos entre los emprendimientos, o los contenidos de las acciones de capacitación y formación profesional que son necesarios para este desarrollo, etc., quedan exclusivamente en manos de la estructura técnica y administrativa del gobierno municipal y la red de agentes territoriales coordinada desde esta instancia.

La debilidad de este espacio de concertación supone – a la vez que refleja- la limitada participación de los actores locales en la definición del perfil de desarrollo de la localidad y en el



control de la asignación de los recursos. Por otro lado, las organizaciones menos interesadas en formar parte de estos espacios son las cámaras empresariales locales, es decir, las que representan a la actividad económica privada empresarial. La conformación resultante, en la mayoría de los casos, nuclea sólo a organizaciones de la sociedad civil y a organismos estatales, lo que no sólo debilita la propuesta de vincular los emprendimientos de la economía social con el subsistema de la economía empresarial, sino que además se refuerza la imagen de estos ámbitos como “lugares de distribución de recursos” de las políticas sociales.<sup>6</sup>

Por otro lado, la gestión del Programa “Manos a la Obra” está generalmente a cargo de la misma estructura que se ocupa del Plan Jefes y Jefas de Hogar. La magnitud de la cobertura de este Plan, y la mecánica de implementación descentralizada a nivel barrial que se estableció en la Provincia de Buenos Aires, requería una estructura de personal técnico imposible de solventar con los recursos presupuestarios de los municipios. Así, en los distritos más grandes, este aparato está conformado por un núcleo central de técnicos y empleados municipales, junto con una estructura de agentes barriales –promotores, coordinadores de Centros barriales, etc.- reclutados entre los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas, quienes desarrollan esta tarea como contraprestación al subsidio.

Esta modalidad organizativa tiene distintas implicancias. En primer lugar, la estructura de recursos humanos encargada de la gestión del Programa “Manos a la obra” –tanto el que coordina a nivel central como los agentes barriales- proviene de las áreas de acción social del municipio, dependencias donde se desarrollan actividades de prestación de servicios sociales. No resulta fácil reconvertir estas experiencias hacia un modelo de “gestión emprendedora”, donde son importantes competencias vinculadas al trabajo en equipo, la detección de nichos de mercado, la gestión de comercialización, etc.

En segundo lugar, los agentes barriales, quienes asumen la tarea de promover, seleccionar y asistir la elaboración de proyectos productivos supuestamente orientados por el perfil económico de la localidad, son a su vez beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, por lo que, tienen dificultades en relación a la preparación técnico-profesional necesaria para llevar adelante este papel. Carencia que, si bien se intenta subsanar con múltiples talleres de capacitación, afecta las posibilidades de obtener los resultados esperados.

---

<sup>6</sup> El informe Final de Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos Locales (Arroyo, coord..FLACSO-SIEMPRO-CENOC, 2003) señala que hay un alto nivel de participación de organizaciones de voluntariado en los consejos consultivos locales, un relativo bajo nivel de participación de las organizaciones de desocupados (que suelen presionar directamente con el gobierno provincial y nacional para obtener cuotas en la implementación de los planes) y una también baja participación del sector productivo local (empresas, cámaras comerciales, sector industrial) . Esto estaría indicando la dificultad de sentar en una misma mesa de negociación en el nivel local a actores con diferente capacidad de presión y con poder político y económico relativo.

También cabe imaginar que, puesto que las personas seleccionadas para este rol son, habitualmente, líderes barriales, la estructura de gestión de los programas se superpone con la trama de relaciones clientelares que vincula a las organizaciones barriales con los gobiernos municipales. Si la estructura organizativa se superpone sobre las redes políticas territoriales y estos programas continúan siendo utilizados como mecanismo de legitimación del poder municipal, se corre el riesgo de repetir algunos de los rasgos más criticados de las políticas sociales de los '90.

Por último, como mencionábamos previamente, un postulado fundamental de estos programas se vincula con el enfoque integral de la situación de pobreza, y con el objetivo estratégico de operar sobre las causas de esta problemática -es decir, la falta de trabajo y la reducción de la actividad productiva, - antes que limitarse a paliar sus efectos. La propuesta de promover los emprendimientos de la economía social en una perspectiva de desarrollo local, constituye en teoría una respuesta apropiada a este problema. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales que marcan el conurbano bonaerense, configuran un entorno socioterritorial que favorece poco el desarrollo sustentable de estas iniciativas. El elevado índice de pobreza y de problemas de empleo que afecta al conurbano bonaerense se traduce, en términos de condiciones de posibilidad para el impacto positivo de estas políticas, en falta de capital e insumos para iniciar y sostener los emprendimientos; un mercado local muy limitado y, por consiguiente, estrechos canales de comercialización de la producción; competencias laborales inadecuadas o limitadas; factores que, en conjunto, restringen fuertemente la calidad y la competitividad de este sector y, en último término, atentan contra su viabilidad.

En este contexto socioeconómico, la sobrevivencia de los emprendimientos y el impacto positivo de su desarrollo en las condiciones de vida de los emprendedores involucrados, supone un conjunto de condiciones mínimas, tanto a nivel del mismo emprendimiento - capital inicial e insumos- como del entorno - posibilidades de comercialización, asistencia técnica adecuada, etc.- Algunos municipios han reconocido estos condicionamientos y han organizado estructuras de apoyo, como un Banco Social, ferias de comercialización, instancias de asistencia técnica, etc. Sin embargo, dadas las limitadas capacidades de acceso a recursos por parte de los mismos municipios, la cobertura de este tipo de servicios es todavía bastante reducida. Asimismo, el Plan "Manos a la Obra" y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, prevén líneas de financiamiento para este tipo de acciones, pero con un nivel de ejecución todavía muy limitado.

## **LA HERENCIA DE LOS 90': LOS CONDICIONANTES LOCALES/TERRITORIALES DE LA IMPLEMENTACION Y EL MODELO DE IMPLEMENTACION POR PROGRAMAS**

A la luz de las dificultades señaladas en el párrafo precedente queremos volver sobre algunos de los desafíos que deben enfrentar los gobiernos locales en términos de asumir el papel más activo que se les propone en este nuevo modelo de programas sociales.

Es importante considerar que el proceso creciente de municipalización de la crisis del Estado que se verificó en la década del 90 (descentralización, focalización, disminución de la inversión social local) dejó saldos importantes en los modos de intervención del Estado en el plano local.

En lo que se refiere al proceso descentralizador, el impacto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple, y si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de problemas para los cuáles no estaban preparados. (García Delgado, 1997).

En ese conjunto de problemas se pueden enunciar como los más importantes: *La transferencia de funciones sin la correspondiente contraparte en la transferencia de los recursos económicos para su gestión.* Ello produjo una perversión en el sistema de gestión de programas a nivel local, por el cual los municipios buscaron asegurarse capacidad de financiamiento a través de la máxima captación posible de distintas fuentes de provisión de recursos del nivel provincial y nacional. En el caso de los programas de empleo, esto llevó a una puja distributiva muy fuerte entre los municipios, con el gobierno nacional y provincial, para asegurarse una adecuada “cuota” en la asignación de los planes de empleo.

*El traspaso de funciones desde un encuadre limitado,* pero también ambiguo dado que muchas de las nuevas funciones asignadas a los municipios no están adecuadamente reguladas o requieren del establecimiento de disposiciones “ad-hoc” para su implementación. Si bien las reformas de las constituciones provinciales, impulsadas a su vez por la reforma de la Constitución Nacional, han incorporado en su espíritu la cuestión de la autonomía municipal, no se ha producido el correspondiente proceso de reglamentación (la sanción de la carta orgánica municipal). En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Constitución no garantiza la autonomía municipal y considera a los municipios como órganos autárquicos sin facultades para *formular* políticas.

Es importante destacar que un sistema como el descrito tendió a incrementar las desigualdades entre municipios y regiones, dado que la principal fuente de recaudación de fondos propios de los gobiernos locales fue y sigue siendo el aumento de las tasas municipales o el arancelamiento de servicios. En ese punto la capacidad de movilizar recursos económicos financieros depende críticamente del nivel socio-económico de la población de cada municipio. En consecuencia, las regiones/localidades que necesitan movilizar más recursos para impulsar programas que potencien el desarrollo local (porque tienen condiciones más críticas de partida) son los que están en mayores dificultades para encarar el proceso de “despegue” de la economía local.

Por otra parte, la agudización de la crisis de empleo y de ingresos que se dio a partir de la segunda mitad de la década del 90, conjugada con este aumento de las responsabilidades en la gestión de

los programas sociales a nivel local hizo que gran parte de los efectos sociales de los procesos de ajuste estructural se expresaran en el escenario local. En esos términos, los gobiernos locales se vieron confrontados a procesar las consecuencias de los cambios estructurales, dependiendo de la voluntad política de otros niveles estatales, en el marco de una multiplicación de demandas sociales a las que solo podían responder de manera parcial y con un aumento relativo de sus responsabilidades en lo que se refiere a la “gestión” de los programas sociales. Esto agudizó los problemas de gobernabilidad del territorio, generando un grado mayor de conflictividad social en el escenario local. Las condiciones actuales de los municipios para encarar propuestas de desarrollo local, no pueden desentenderse de ese particular entramado de actores sociales heredado de la década anterior, donde lo que predomina es una posición “defensiva” frente a las instancias provinciales y nacionales.

Por otro lado sigue habiendo una brecha importante entre las capacidades de gestión y esta centralidad que adquieren los municipios frente a las crecientes demandas sociales. En ese sentido la debilidad del aparato organizacional de los municipios se expresa en una baja institucionalización de las intervenciones, un importante déficit en las formas de organización interna y la falta de capacitación de los planteles técnicos y burocráticos. En síntesis ello nos lleva a un plano crítico que combina responsabilidades crecientes con capacidades técnico-estratégicas limitadas, responsabilidades que tienden a ser incrementadas en el marco de la nueva agenda de los programas sociales.

Si bien el entramado organizativo que proponen las nuevas líneas enmarcadas en el enfoque del desarrollo local y la economía social, plantean una fuerte crítica al modelo de focalización predominante en los programas de la década del 90 y establecen la importancia de la articulación de capacidades institucionales y recursos aportados por los distintos programas en el territorio, es necesario destacar que la experiencia de la década pasada dejó profundas marcas en los actores territoriales, en lo que se refiere a las estrategias de implementación en el nivel local. El Plan Jefes y Jefas de Hogar, es un “caso testigo” interesante para analizar esta difícil articulación entre lo “viejo” y lo “nuevo” que estamos buscando problematizar.

Varias investigaciones han analizado el papel que han tenido los consejos consultivos provinciales y locales en este nuevo escenario de ampliación de la cobertura de los programas de empleo y en la búsqueda de alternativas para la gestión asociada de las políticas sociales. Los principales problemas puntualizados en estos estudios se refieren a problemas de gestión y de representatividad, vinculados a la falta de asistencia técnica para mejorar la capacidad organizativa de dichos consejos, problemas de comunicación entre las distintas instancias (consejo nacional, provinciales y municipales), problemas financieros de los municipios (falta de insumos para poder realizar contraprestaciones, la falta de recursos para realizar controles), y en general grandes dificultades para mejorar la gestión de los programas a partir de no contar con una buena base de

información y sistematización de los beneficiarios del propio programa. (Arroyo, 2003; Lupica, 2003)

Por último, es importante destacar que los programas de empleo han jugado un papel muy importante en la década de los 90 como herramientas de legitimación de los actores locales (especialmente los movimientos de desocupados y el gobierno local) frente a la crisis. En ese plano, la gestión de estos programas constituyó un a herramienta importante para la acumulación de poder en el plano local y para construir formas de legitimación política. Varios autores han señalado que esta es, a su vez, una práctica defensiva, en muchos casos, dado que la posibilidad de acumular poder político en el plano local aumenta la capacidad de negociación de los municipios con el gobierno provincial. (Chiara y Di Virgilio, 2002). Esto tiene consecuencias para problematizar la cuestión de quienes son los actores sociales que le dan contenido a estos programas, sus intereses inmediatos y de largo plazo y la tensión política que todo ello supone. No se trata solo de la articulación entre organizaciones económico-sociales (microemprendimientos, empresas sociales, organizaciones comunitarias, etc.) sino también de la presencia de actores políticos con diferentes recursos de poder que han entrado a la escena política a partir de una fuerte puja distributiva por el acceso a los “planes de empleo”.

## **CONCLUSIÓN: ALGUNOS TEMAS CRÍTICOS A RESOLVER**

El camino seguido en nuestra línea de análisis privilegió un análisis de los antecedentes “latinoamericanos” en relación al papel del excedente estructural de la fuerza de trabajo para luego abordar el debate actual sobre los programas de promoción de la economía social y sus distintas vertientes y plantear algunos aspectos críticos en el nivel local de implementación.

En relación al primer aspecto, es importante volver a insistir en el *carácter estructural* del excedente de fuerza de trabajo, rasgo que se acentuó en la última década a partir de las elevadísimas tasas de desempleo, aspecto que incluso afectó al sector informal de la economía en el pico de la crisis. Esto implica que si el punto de partida de los programas sociales orientados hacia la economía social es lo que existe aquí hoy, en tanto iniciativas de desarrollo productivo y comunitario, es necesario reconocer que estas experiencias forman parte de un contingente poblacional que históricamente se inserta de manera precaria en el mercado de trabajo, desarrollando estrategias defensivas frente al desempleo. Esto último no implica desconocer las potencialidades de este sector como actor potencial para una visión estratégica de largo plazo.

Es importante, en todo caso, recuperar los resultados de las investigaciones de realizadas en décadas anteriores, que permitieron establecer con bastante nitidez las características fundacionales/constitutivas de las actividades informales. En esas investigaciones se pudo establecer que los establecimientos informales se caracterizan por una reducida cantidad de capital

por trabajador, baja productividad laboral; escaso nivel de complejidad tecnológica, división del trabajo incipiente; baja calificación de la mano de obra, pequeña dimensión con predominio de actividades unipersonales; exiguo desarrollo de relaciones salariales; ausencia de normas que regulan la actividad formal e inserción en mercados competitivos o diferenciados (Mezzera, 1987; Carbonetto, 1985). Esto estaría indicando que si de lo que se trata es de promover políticas de integración social a través de la promoción de actividades productivas, es necesario reconocer el carácter específico de los procesos de trabajo y producción que desarrollan los grupos más pobres, asumiendo que este es su carácter constitutivo, no por un rasgo de “ineficiencia”, sino simplemente porque esa es “la forma de producción” característica de quienes no cuentan con capital y solo tienen como recurso su fuerza de trabajo. Si el rasgo característico de las actividades informales es su “facilidad de entrada”, es importante asumir esas condiciones originarias para apoyar las experiencias productivas que existen y tal y como son y no como desearíamos que fueran.

En una investigación realizada a principios de los 90, cuyo propósito fue explorar las características constitutivas de los microemprendimientos productivos del conurbano bonaerense se estableció la importancia de incorporar al análisis, la cuestión de la superposición entre la lógica de los grupos domésticos y la lógica de la unidad económica como tal. En ese sentido es posible considerar la existencia de organizaciones económico-sociales que no logran consolidar el nivel de capitalización de la unidad económica pero pueden mantener un flujo sostenido de ingresos de subsistencia para sus integrantes, especialmente si estos son de carácter complementario a otras fuentes de ingreso familiar. En el otro extremo, hay organizaciones económico-sociales que no remuneran la fuerza de trabajo, buscando a través de ello lograr un nivel de capitalización inicial para el microemprendimiento. (Merlinsky, 2001).

En esos términos, detectar en cada región, cuales son los circuitos de satisfacción de necesidades de los grupos domésticos que componen las experiencias y las potencialidades de acumulación de las unidades económicas, permite desarrollar un enfoque más centrado en la “factibilidad económico-social” de los emprendimientos a apoyar.

Es importante destacar, sin embargo, que en la actual línea de programas que venimos analizando, se reconoce la heterogeneidad estructural del sustrato económico informal al tiempo que se proponen estrategias de intervención que promuevan circuitos productivos dinámicos integrados por distintas organizaciones comunitarias y productivas e incluso e interfase con el Estado y con la economía empresarial. Sin embargo, queda abierta la pregunta acerca de las grandes diferencias en los niveles de desarrollo productivo de las distintas regiones del país.

En esta última línea de análisis es preciso considerar que la expansión de las experiencias de desarrollo local de las ciudades europeas (la base empírica original de los enfoques del “desarrollo endógeno”) es parte de un proceso de reestructuración económica a nivel internacional mediante el cual las empresas buscaron reestructurarse defensivamente con posterioridad a la crisis

estructural de los 70. En ese contexto, la contracara negativa del “modelo” es que la mayor flexibilidad en la especialización ha implicado un mayor recurso a la subcontratación y una dinámica de cooperación/competencia donde no todas las regiones ganan por igual. Distintas investigaciones han señalado la posibilidad de que existan regiones que ganan en países que ganan y regiones que ganan en países que pierden. (Benko y Lipietz, 1994). Esto nos lleva a problematizar el caso argentino y la situación específica de regiones enteras que han perdido su propio perfil productivo.

La emergencia de estas nuevas iniciativas estatales de promoción de la economía social y el desarrollo local, está indicando el inicio de un proceso de redefinición de las políticas sociales en nuestro país. Un proceso, aún en tránsito, que cuestiona el enfoque asistencialista, compensatorio y verticalista que caracterizó a la política social durante la década del '90, y propone una agenda en la que se incluye una mayor integralidad y se incorpora la participación de las organizaciones sociales. Desde el punto de vista del campo de intervención, estas nuevas políticas aspiran a incidir en el punto nodal de la situación social actual: la cuestión del trabajo y la producción, lo que supone vincular más estrechamente las políticas sociales con las políticas económicas. En lo referente al entramado institucional a cargo de la implementación, estos programas otorgan un rol más relevante al conjunto de los actores locales, remarcando la necesidad de conformar un espacio formalizado de articulación horizontal entre el gobierno municipal y los actores de la sociedad civil en el espacio local.

Las condiciones efectivas de implementación de estos programas en el nivel local en los municipios del conurbano bonaerense, muestran, sin embargo, diferencias relevantes con el modelo enunciado, tanto en el plano de la estructura institucional de implementación, como en lo referente al impacto real en la generación de trabajo y la promoción del desarrollo local.

En cuanto al primer punto, las limitaciones que plantea esta estructura de implementación refieren, en primer lugar, al nivel de la efectiva participación de los actores locales en espacios institucionalizados de gestión pública y, en segundo lugar, al cuestionamiento de la efectiva capacidad de gestión que puede alcanzar esta estructura de recursos humanos, en vistas de las reconocidas carencias de capacidad institucional que sufren los municipios para hacerse cargo de los programas sociales, a lo que se agrega el bajo nivel de profesionalización y la escasez recursos técnicos y operativos que condiciona la labor de los agentes territoriales.

En cuanto a la cuestión del impacto de estas políticas en las condiciones de vida de la población, parecería que estas intervenciones constituyen todavía una contribución muy limitada al proceso de desarrollo local, puesto que no alcanzan a sostener una masa crítica de emprendimientos que permita generar cadenas de valor locales y ampliar así los canales de comercialización en el entorno territorial. Es decir, la cobertura actual de estos programas está lejos de alcanzar la escala necesaria para favorecer, efectivamente, el desarrollo de sistemas productivos locales que, aún en

condiciones de baja productividad y rentabilidad, aseguren un nivel mínimo de sustentabilidad. Si no se logra fortalecer la trama socioeconómica local de modo de asegurar la supervivencia de los emprendimientos, y lograr, así, el objetivo declarado de generar puestos de trabajo genuinos, estas políticas corren el riesgo de quedar subsumidas en la lógica asistencialista de los subsidios, de la dependencia permanente de la provisión de recursos estatales.

Por último, hemos querido remarcar la importancia de analizar el entramado de actores en el nivel local que antecede en el tiempo a los programas, que se modificó notablemente en los últimos años, define condicionantes importantes (que pueden ser modificados pero que no pueden ser ignorados) para el diseño estratégico de programas que se apoyan sobre la ingeniería de los programas sociales existentes.

En ese punto, quisimos llamar la atención acerca de los problemas aún no resueltos vinculados por un parte a la municipalización de la crisis del estado y por la otra, a la inercia de la lógica de “implementación por programas”. En relación al primer grupo de problemas, los más importantes son la falta de autonomía de los gobiernos locales tanto en lo que se refiere a la generación de fuentes genuinas de recursos como en relación a sus potestades legales para formular políticas, así como la creciente brecha entre sus capacidades de gestión y la multiplicación de funciones y responsabilidades.

En relación al segundo grupo de problemas referido a los comportamientos inerciales de la “lógica de implementación por programas”, la cuestión más importante está en enfrentar el desafío de pensar las tensiones entre diferentes lógicas de acumulación política en el plano local, en las que la disputa por la asignación de los recursos sigue siendo tanto un espacio de legitimación de los gobiernos locales como de los actores sociales organizados. En ese punto el gran reto se refiere a la construcción de un nuevo modelo de intervención social cuya materia prima son prácticas, modelos de gestión, estructuras institucionales y actores moldeados al calor de las políticas sociales asistencialistas de la década del 90.

Nos hemos propuesto analizar un fenómeno todavía emergente, vinculado a una modalidad de intervención sobre la cuestión social que incluye nuevos componentes en la agenda de las políticas sociales. Las observaciones aquí desplegadas buscaban mostrar que, si bien el formato de las políticas plantea un cambio respecto a las características de los programas sociales en los 90, sus condiciones socio-territoriales de implementación son muy complejas. La situación socioeconómica de la población destinataria, el entramado de actores e instituciones que participa en la implementación, las condiciones de productividad de las actividades económicas que son objeto de las intervenciones, constituyen condiciones estructurales de largo plazo que requieren intervenciones que incluso desbordan el plano de las políticas sociales.



## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, A., Cassano, D., Federico-Sabaté, M., Hintze, S., Montequín, A., Vazquez, G. (2003): "Empresas sociales y Economía Social. Una aproximación a sus rasgos fundamentales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, 122 p.

Andrenacci, L., (2002): "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea". en Andrenacci, (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ed. Al Margen/UNGS.

Arroyo, D, coord. (2003). "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. Informe Final". FLACSO-SIEMPRO-CENOC

Benko, G., Lipietz, A. (1994): "Introducción. El Nuevo Debate Regional", en Benko, G, Lipietz, G, ed., *Las Regiones que Ganan*, Valencia, Edicions Alfons El Magnánim., 19-38.

Boscherini, F., Poma, L, ( comp.) (2000) "Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas", Madrid, Miño y Davila Editores.

Caracciolo Basco, M, Foti Laxalde, M.P., (2003): "Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al desarrollo local". Buenos Aires, Piados, Tramas Sociales. 144 p.

Carbonetto, D. Et al. (1985): "El sector informal urbano en los países andinos, Quito, ILDIS/CEPESIU.

Carbonetto, D, Hoyle, J, Tueros, M: (1988): "Lima: sector informal, Lima, Ediciones CEDEP.

CENOC, IIED-AL. (2003) "Informe de Avance. Componente de Evaluación del impacto de las OSC. Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos", Buenos Aires.

Chiara, M, Di Virgilio, M (2004). "La gestión de los programas sociales en la última década: un análisis en clave local". En Badía, G y Pereyra, E. (org): *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. La Plata, UNGS- Ediciones al Margen.. En prensa.

Coraggio, J.L (1994) : "Economía Popular y Políticas Sociales. El papel de las ONGD", Quito, Ecuador, Instituto Fronesis.

Coraggio, J.L., (1999): "Política social y economía del trabajo", Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/ UNGS.

Coraggio, J.L., (2002): "La Economía Social como vía para otro desarrollo social", <http://www.urbared.ungs.edu.ar>.

García Delgado, D, comp. (1997). "Hacia un nuevo modelo de gestión local", Córdoba, FLACSO, CBC/UBA, Universidad Católica.

Lévesque, B, Mendell, M (2003): "Las empresas de economía social ¿Generan mayores innovaciones sociales que las empresas de otro tipo?, en Vuotto, M., comp., Op.Cit, 231-254.

Lupica, K, et.al (2003) Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos. Plan Jefes y Jefas de Hogar. Análisis y Agenda de Reformas. Buenos Aires, Cáritas, AMIA, Consejo Cristiano Evangélico, Grupo Sophia.

Malo, M.C., (2003): "La cooperación y la economía social", en Vuotto, M, comp., Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas, Buenos Aires, Editorial Altamira, Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, 197-230.

Merlinsky, María Gabriela, (2001): "Microemprendimientos y redes sociales en el conurbano", Buenos Aires, EUDEBA, Facultad de Ciencias Sociales, Colección Sociedad, 167 p.

Mezzera, J., (1987): "Abundancia como efecto de la escasez", Caracas, Nueva Sociedad nº 90.

Nun, J., (2001): "Marginalidad y Exclusión Social", Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Serie Breves, 321 p.

Nun, J, (1969): "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", Buenos Aires, Revista Latinoamericana de Sociología.

Perez Sainz, J.P., (1991) "Informalidad Urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas e interrogantes", FLACSO-Guatemala, Nueva Sociedad, 108 p.

Quijano, A, (1970): "Polo marginal, mano de obra marginada y mercado de trabajo urbano". Lima, Universidad Católica, Programa de Ciencias Sociales, Taller urbano industrial. Programa de Ciencias Sociales.

Souza, P.R., Tokman, V. eds, (1976): "El empleo en América Latina", México, Siglo XXI.

Tokman, V., (1979): "Dinámica del Mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina, en Katzman, R, Reyna, J.L., eds, *Fuerza de Trabajo y Movimientos Laborales en América Latina*, México, Editorial El Colegio de México.

Vazquez Barquero, A., Madoery, O (2001): "*Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*". Homosapiens ediciones. Rosario.

Vazquez Barquero, A., (1997) "Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?" *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, Montevideo.