

Grupo 11: Producción y autogestión del trabajo en la Economía Social

Política Pública de promoción a la Economía Social y el Desarrollo Local: el plan “Manos a la Obra”. Algunas experiencias en el Valle Medio de Río Negro.¹

Costanzo Caso, Ana Paula

Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, Delegación Río Negro, MAGyP. V. A. O Connor 665 2°A, Bariloche.
anapaulacostanzo@gmail.com.

Costanzo Caso, Carolina

Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue. Buenos Aires 1400, Neuquén.
carolinacostanzocaso@yahoo.com.ar.

Landriscini, Susana Graciela

Facultad de Economía y Administración. Universidad Nacional del Comahue. Buenos Aires 1400, Neuquén
gslandriscini@speedy.com.ar

Introducción

Tras la crisis iniciada en el 2001, se evidenciaron en Argentina inéditos incrementos tanto en los niveles de desempleo, pobreza, precarización laboral, como en la regresividad en la distribución de los ingresos. Como un intento de mitigar esta situación, se multiplicaron en distintas zonas del país experiencias organizativas de distinto origen y composición social, generadas desde los propios habitantes para la autoproducción o la subsistencia o desde el Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales. Muchas de estas prácticas sociales se vinculan a lo que comúnmente se denomina “Nueva Economía Social”, y otras, a unidades productivas relacionadas con el Sector Informal de la economía (experiencias vinculadas al cuentapropismo)². Entre las primeras se pueden citar, los microemprendimientos gestionados por los movimientos de desocupados, las “empresas recuperadas”, gestionadas por sus

¹ Este trabajo es una versión corregida y ampliada de un trabajo presentado durante el corriente año para el curso de posgrado “Diplomatura en Desarrollo Local y Economía Social” de FLACSO.

² Tal como señalan las autoras Merlinsky, G. y Rofman A (2004: 161-162) estas experiencias combinan las viejas prácticas de la economía doméstica que forman parte de lo que se llama sector “informal de la economía” (actividades económicas desarrolladas en pequeñas unidades productivas, caracterizadas por la baja productividad y escasa disponibilidad de tecnologías y por no cumplir con las normas tributarias, laborales ,etc.) 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. En ambos casos, el factor productivo principal es el trabajo y los ingresos que obtienen son muy bajos.

propios trabajadores, los clubes del trueque, las ferias francas, los comedores y huertas comunitarias, etc.

A partir de ello, y ante la necesidad de definir acciones con el fin de aliviar la gravísima situación social que padecía gran parte de la población, se profundizó el debate en torno a las políticas sociales y de empleo y acerca de la necesidad de introducir cambios en los modelos de diseño y gestión respecto a las políticas implementadas en la década anterior³. Todo esto dio lugar a que en la agenda pública nacional cobrara creciente relevancia la puesta en marcha de programas de amplio alcance para promover la creación de empleo y el mejoramiento de ingresos, y favorecer la “inclusión social”. Así, en el 2003, con la premisa de no desvincular el desarrollo económico del desarrollo social, desde el Ministerio de Desarrollo Social se puso en marcha el Plan Nacional “Manos a la obra” (PMO). El mismo estuvo dirigido fundamentalmente a promover estos emprendimientos de la economía social (ES) y a las unidades productivas del sector informal. Además de la masividad de su alcance, la particularidad de este Plan, es que el mismo ha sido abordado desde una perspectiva sistémica y participativa que promueve al sector de la “Economía Social”, en el marco de estrategias de “Desarrollo Local”, es decir que muestran anclaje territorial y cultural.

En este escenario, el objetivo del presente trabajo ha sido estudiar el PMO. Ello implica analizar la perspectiva teórica a partir de la que es abordado y realizar un balance sobre sus primeros resultados. En función de este propósito, el artículo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se da cuenta del contexto económico y social en el que surgió el PMO, así como de las características de las políticas sociales implementadas durante los años noventa y sus límites. En la segunda, se analiza el enfoque teórico en que se inspiró el PMO. En la tercera, se describen los principales lineamientos del Plan (alcance, objetivos, población beneficiaria, mecanismos de financiación, etc.), así como los primeros resultados de su implementación, para lo que se recurrirá fundamentalmente a fuentes documentales. En la cuarta, se exponen algunas experiencias desarrolladas en las localidades de Luis Beltrán, Lamarque y Choele Choel ubicadas en el Valle Medio del río Negro. Para este apartado, se adoptó una metodología exploratoria cualitativa, habiéndose realizado entrevistas en profundidad a distintos actores vinculados a la gestión del Plan. Finalmente, y a modo de conclusión, se exponen algunas reflexiones respecto a si el mismo efectivamente promueve

³ Las que en el marco de un Estado Subsidiario, estaban centradas en la focalización y el asistencialismo.

mejoras en las condiciones de vida de los miembros de los emprendimientos beneficiados y si se dan las condiciones mínimas para que los mismos sean viables.

1. El Contexto: dificultades socioeconómicas y políticas sociales de contención

Durante los años noventa, se asistió a una gran profundización del patrón de crecimiento impulsado a partir de la última dictadura militar, con dramáticas consecuencias económicas y sociales. El origen de los cambios en esta década estuvo signado por un proceso de reformas estructurales de la economía argentina propuestas por organismos internacionales en el marco del Consenso de Washington. Entre el conjunto de políticas llevadas adelante por el gobierno de Carlos Menem se incluyeron: la repentina e indiscriminada apertura comercial, la desregulación de los mercados, incluyendo el de trabajo y del sistema financiero y la privatización de los servicios públicos y otras empresas del Estado. Por otra parte, con la Ley de Convertibilidad sancionada por el Congreso en abril de 1991, se fijó el tipo de cambio anclado 1 a 1 al dólar lo que llevó a que la moneda nacional se mantuviera permanentemente sobrevaluada afectando la competitividad de las exportaciones. Todas estas medidas fueron sumamente desfavorables para la producción local. En esas condiciones, la búsqueda de competitividad de la economía se impulsó a través de la eliminación de regulaciones comerciales, la rebaja de los aportes previsionales y la flexibilización laboral como estrategia de reducción de los costos.

Las consecuencias sociales de estos procesos fueron muy significativas y no simples expresiones coyunturales. Entre ellas se destacan las elevadas tasas de desempleo y subempleo, así como distintas manifestaciones de precariedad y vulnerabilidad laboral, tales como el empleo no registrado, y los contratos temporales, entre otros, marcando una situación de inseguridad social integral en línea con lo caracterizado por Castel⁴. Por otra parte, estas medidas profundizaron el proceso segmentación del mercado de trabajo entre aquellos que sólo podrían acceder a puestos informales, precarios o no registrados y aquellos en condiciones de mantener empleos de “calidad”. Como resultado de ello, en este período se produjeron fuertes incrementos en los niveles de pobreza e indigencia y se agravó la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, generándose una profunda fractura social.

⁴Castel, R.; (2005) *La inseguridad social*. Ed. Manantial. Buenos Aires.

Los planes y programas sociales implementados durante estos años buscaron aliviar los “costos sociales del ajuste”. Entre los lineamientos de las políticas sociales estipuladas por los organismos internacionales de crédito (como el Banco Mundial y el BID) y seguidas al pie de la letra por el gobierno de turno, Alberto Federico-Sabate, (2002) menciona:

- ✓ El criterio de **focalización**, que sustituyó al criterio de universalización propio del período de sustitución de importaciones por el de selectividad del gasto social. De esta forma, las políticas estuvieron orientadas exclusivamente a resolver situaciones de desigualdad y pobreza extrema a través estipular umbrales mínimos de satisfacción de necesidades, abandonándose los principios de solidaridad en los que descansa el Estado de Bienestar.
- ✓ El criterio de **privatización y tercerización**, que implicó el paso de la prestación de servicios que antes era responsabilidad íntegramente estatal a empresas privadas concentradas, nacionales y extranjeras. Esto significa que muchos servicios públicos, tales como las prestaciones en los hospitales debieron ser sufragadas por sus propios beneficiarios, expandiéndose además la modalidad de medicina prepaga que junto al desempleo debilitó el subsistema de obras sociales. A su vez, se derivaron responsabilidades de asistencia social a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) las que en la mayoría de los casos gestionaban financiamiento vía organismos internacionales de crédito.
- ✓ Y, finalmente, el criterio de **descentralización o desconcentración**. Esto supuso trasladar responsabilidades y tareas desde la jurisdicción nacional a los gobiernos provinciales y municipales, pero con frecuencia sin los correspondientes recursos para hacer frente a dichas responsabilidades.

Tal como señala dicho autor estas políticas “han tenido básicamente dos propósitos: hacer más eficiente el gasto público social y compensar los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de políticas o intervenciones específicas” (Federico- Sabate, 2002: 9). Pero además, los planes y programas de empleo e ingresos tenían otro rasgo que resultaba novedoso en su aplicación y es que incorporaron una nueva obligación para los sujetos considerados “beneficiarios”. La misma se relacionaba no sólo con probar la condición de pobre, o indigente, sino además con realizar una contraprestación por la asistencia recibida, la

que en general se vinculaba a actividades laborales⁵ o de capacitación, centradas en el propósito de volver “empleables” a sus beneficiarios. De este modo, con estos planes y políticas compensatorias, se intentaba, por un lado, contener las protestas de los desocupados, y, por el otro, proveerles aquellas herramientas necesarias para lograr su inclusión en el mercado laboral, aunque ella fuera precaria (Federico- Sabate, 2002: 11).

Las limitaciones de estos planes se hicieron visibles al poco tiempo de implementarse. El creciente relegamiento y exclusión social de gran parte de la población como consecuencia del paquete de medidas económicas implementadas durante el período, llevaba a que los perceptores de los planes sociales de empleo, luego de realizar las contraprestaciones requeridas, lejos de lograr insertarse en el mercado laboral, continuaran dependiendo de la percepción de los mismos. Por esta razón, el Estado se vía obligado a renovarlos constantemente, creándose para los hogares de familias pobres e indigentes un círculo vicioso de dependencia del asistencialismo.

En este contexto, un amplio sector de la población comenzó a desarrollar estrategias de generación de ingresos a través de distintas iniciativas socio-productivas. Estas experiencias se incluyen en lo que hoy distintos autores denominan “nueva economía social” o “iniciativas de economía social de segunda generación”, como los clubes de trueques, los comedores comunitarios, los emprendimientos productivos llevados adelante por movimientos de desocupados a partir de la gestión de los planes sociales que percibían, la recuperación de empresas por parte de los trabajadores una vez planteada la cesación de actividad por parte de sus propietarios, entre otros.

Motivados por la multiplicación de estas prácticas, y frente a la evidencia de que se enfrentaban políticas sociales económicamente insostenibles, se profundizaron los debates tanto a nivel académico como político en relación a las diversas estrategias que permitieran superar la creciente exclusión social que generaba el modelo de acumulación centrado en la convertibilidad, la desregulación y la apertura. La intención de muchas de ellas se relacionaba con ir abandonando gradualmente este tipo de políticas compensatorias, reemplazándolas por otras que tuvieran por objeto reinsertar productivamente a los sectores afectados.

A comienzos del 2002, y ante el agotamiento de las posibilidades macroeconómicas de sostener la convertibilidad, se produjo un abandono abrupto de la misma. Esto empeoró la

⁵Por ejemplo entre aquellos dirigidos personas desempleadas, se encuentran el Plan Trabajar I (1996-1997), El Plan Trabajar II (1997), el Plan de Emergencia Laboral, implementado en 1999 con la llegada del gobierno de la Alianza UCR-FREPASO y, más tarde, luego de la crisis del 2002, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

situación social principalmente por dos factores, el primero se relacionó con la importante suba de los precios de los alimentos (motivada en un primer momento por la devaluación, y luego por el incremento del precio de los mismos en los mercados internacionales) y el segundo con la persistencia del alto desempleo (Barbeito, et.al., 2007).

Todo esto llevó a que en la agenda pública nacional cobrara mayor relevancia la puesta en marcha de programas de amplio alcance que promovieran la creación de empleo, el mejoramiento de ingresos y favorecieran la “inclusión social”. Producto de ello, en el año 2003, y con el objeto de no desvincular el desarrollo económico del desarrollo social, desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) se puso en marcha el Plan Nacional “Manos a la obra” (PMO). Según Malena Hopp, si bien a mediados de los años 90 se implementaron algunos programas de promoción de autoempleo o empleo local, es recién a partir de la puesta en marcha del mismo que el desarrollo socio-productivo cobra mayor importancia en el abordaje del problema del desempleo y de la pobreza. Esto se debe a la significación y trascendencia que tuvo el Plan al momento de su lanzamiento y fundamentalmente al alcance y cobertura que llegó a alcanzar. Tal como señala dicha autora, hasta el inicio del Plan, la representación de estas líneas de financiamiento en el presupuesto total del organismo (MDS) era poco significativa, ya que sólo alcanzaban un monto de alrededor de cuatro millones de pesos por año. El MDS invirtió en este Programa 110 millones de pesos en el año 2005 (un 4% de su presupuesto), 131.568.973 de pesos en el 2006 y 129.386.294 en el 2007. En el 2008 destinó 142 millones (Hopp, 2010).

Por otra parte, este Plan tuvo como novedoso, respecto a los implementados en otras oportunidades, el hecho de ser abordado a partir de un marco conceptual y un enfoque metodológico que intenta recuperar diferentes propuestas de la Economía Social y el Desarrollo Local. Sin embargo, y dada la multiplicidad de sentidos que se les ha dado a estos términos es necesario precisar el significado asignado a cada uno de ellos. Esclarecer el enfoque asumido desde esta política es el objetivo del próximo apartado.

2. Enfoques Teóricos sobre la Economía Social y el Desarrollo Local

La expresión “**Economía Social**” (ES) tiene una acepción vinculada a la práctica económica y social; y otra, de corte teórico. La primera de ellas hace referencia a un sector de la economía real que no tiene como objetivo el lucro sino el beneficio colectivo de sus

integrantes. La segunda, en cambio, se aplica a la reflexión teórica sobre esa realidad⁶. La importancia de analizar las distintas miradas sobre este fenómeno radica en que posteriormente las mismas derivan en posturas alternativas respecto al tipo de relaciones entre la ES y las políticas públicas dirigidas a este sector. Siguiendo a Nosetto (2005), es posible esclarecer estas relaciones en el marco de tres diferentes enfoques teóricos sobre la ES: el pensamiento económico clásico, la economía plural y la corriente que se desprende de algunos planteos neomarxistas.

El primer punto de vista que presenta el autor refiere a un tercer sector que surge, friccional y provisoriamente ante situaciones de crisis. Esta perspectiva es de cuño liberal, y plantea al mercado y la propiedad privada como lo natural, como lo preexistente, como lo constitutivo de la naturaleza del hombre. En este marco, se considera que la asignación más eficiente de los recursos productivos se da cuando los mecanismos del mercado operan libremente, es decir cuando se cumplen los supuestos de “competencia perfecta”. El papel de Estado se limita entonces a corregir aquellas “fallas de mercados” entre las que se encuentran los monopolios, las externalidades, el caso de los bienes públicos y la falta de información, entre otros. En esta línea, las organizaciones que pertenecen a la ES consistirían en unidades económicas no lucrativas e independientes del Estado que permitirían generar una asignación compensatoria de recursos, ante situaciones de mercado imperfecto y ante el fracaso del Estado en la provisión de bienes y servicios.

A su vez, se suele considerar que estas experiencias temporales de subsistencia, tenderían a desaparecer al solucionarse o controlarse los desequilibrios del mercado de trabajo, pasando éste a absorber nuevamente a la mano de obra desempleada. En esta concepción tiene un gran peso el trabajo voluntario, con el aporte de transferencias continuas de recursos públicos y privados filantrópicos. Por lo tanto, desde esta perspectiva no se plantean como objetivo la sostenibilidad de las experiencias pertenecientes a este sector, sino mejorar la calidad de vida de aquellas personas que coyunturalmente padecen carencias (Federico-Sabaté, 2002). Por otra parte, es un enfoque operacional que acentúa el tema de la gestión profesionalizada de las organizaciones civiles, y que busca y pretende para este sector patrones de eficiencia gerencial semejantes al del campo empresarial. Por lo tanto, pensar en

⁶ La existencia de la economía social como un área con una cierta autonomía científica dentro de la teoría económica es bastante cuestionada, entre otras cosas porque se sostiene que toda economía es social, ya que no se puede pensar en una economía del individuo aislado. En este sentido, el calificativo de “social” para la economía resulta una redundancia (Zambón; 2005).

políticas públicas destinadas a promover este sector como una alternativa de empleo y como fuente de ingresos de la población sería un contra sentido.

Por el contrario, la segunda de las perspectivas retoma las ideas de Karl Polanyi, de que las relaciones económicas están históricamente situadas y que se puede establecer la existencia de diversos principios rectores en torno a los que se fueron articulando distintos tipos de relaciones económicas. Particularmente, por cada principio, este enfoque distinguirá un sector económico específico: la economía privada responde al principio del intercambio; la economía pública, al principio de la centralización; y la ES al principio de la reciprocidad. Así, la ES se identifica con aquellas relaciones económicas “que operan a través de los canales habilitados por los lazos sociales preexistentes y son indisociables de las relaciones humanas” (Nosetto, 2005:12). Desde este punto de vista, la ES se piensa en los términos de una economía ética basada en la reciprocidad y centrada en la reproducción del trabajo. A su vez, se inscribe en la perspectiva de una economía plural donde conviven lo público, lo privado y lo social. (Coraggio; 2007: 39)

En síntesis, tal como señalan Nosetto (2005) y Casalis (2007), la ES pensada como subsistema remite tanto a un sector económico específico, como a una ética que lo informa. Los autores resumen estos principios éticos en: la supremacía del trabajo sobre el capital, la finalidad de servicio más que de lucro, la autonomía de gestión respecto del Estado, los procesos de gestión democrática, y la igual distribución de los beneficios.

Se incluye en este sector de la economía social y solidaria las cooperativas y mutuales, junto con nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado que surgieron en los últimos años, y suelen denominarse de “segunda generación” (Palomino, 2003: 124). Entre las más destacadas se encuentran: los emprendimientos comunitarios; los emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil, las redes de trueque; las ferias francas e incluso las empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores⁷.

Los autores enrolados en este enfoque promueven una perspectiva de abordaje de la economía social no marginal, no como política de pobres para pobres o política social de contención, sino que se preocupe por el desarrollo, y la regulación y promoción de este sector o subsistema, así como de favorecer su integración con la economía privada y la pública. En

⁷ Si bien en su mayoría, las fábricas recuperadas se constituyen como cooperativas lo hacen con una perspectiva crítica a las modalidades que esta forma jurídica asumió en muchos casos en el país.

definitiva, el objetivo de promover este sector se debe a que reconocen que estas formas de producir, consumir y distribuir basadas en principios solidarios y cooperativos “permiten una distribución del ingreso más justa, fomentan la participación democrática y amplían la ciudadanía” (Casalis, 2007: 8).

Al interior de esta perspectiva se distinguen los aportes de Luis Razeto, Mercedes Basco y María del Pilar Foti, Daniel García Delgado y José Luís Coraggio. Razeto centra su análisis en las relaciones de solidaridad, que se hacen presentes en una diversidad de emprendimientos sociales y comunitarios; y García Delgado retomando a Castel señala la necesidad de asociar productividad con cohesión social y recuperar los valores de comunidad, que incluyen la consideración de conjuntos de personas asociadas en proyectos comunes, con la obligación de dar y compartir (García Delgado, 2006: 30 y 32). Mercedes Caracciolo Basco y María del Pilar Foti, por su parte, señalan que colocar la mirada en el capital social y en la economía solidaria -en particular- significa encontrar nuevos sentidos para la economía como ciencia social, en relación con su contribución a la búsqueda de estrategias para que ese conjunto de unidades económicas pueda transitar desde una respuesta defensiva frente a la emergencia social, hacia la construcción de una alternativa de cambio en la producción-distribución. (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003: 16). Para ellas, la construcción del capital social en el ámbito económico, se inspira en una visión sistémica, de conjunto, que focaliza en las vinculaciones o articulaciones entre organizaciones o grupos por el efecto multiplicador que estos tienen para modificar aquellas relaciones de poder que constituyen los principales obstáculos para el desarrollo, y no centrada en pequeños grupos aislados. (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003: 17). Finalmente Coraggio, realiza un planteo de carácter transicional desde una Economía Popular a una Economía del Trabajo, pasando por la consolidación de las experiencias de la ES o solidaria en el marco de una economía plural⁸. Es decir, esta perspectiva está ligada a un proyecto de transformación, que considera a los distintos actores

⁸El concepto de Economía Popular de Coraggio, abarca a todas las Unidades Domésticas (UD) que son de trabajadores, es decir, de personas que dependen para su reproducción de la realización continua de su fuerza de trabajo, de su fondo de trabajo. No es sólo la economía de los pobres; abarca un espectro social muy amplio que incluye a quienes pueden tener un ingreso muy diverso en su forma, frecuencia y nivel, pero que en todos los casos no han acumulado suficientes recursos como para vivir sin trabajar y mantenerse en un trayecto de reproducción ampliada. A su vez, define UD como el conjunto de individuos vinculados de una manera sostenida, solidaria y cotidianamente responsables de la obtención y la distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros. Al interior de las mismas se puede observar una enorme diversidad de valores. La ES supone la organización y sistematización de este sustrato que son las UD. Incluye experiencias de relaciones económicas que, más que reproducir el capital, lo que intentan es reproducir sociedad, priorizando los lazos sociales sobre la acumulación de capital. (Coraggio, 2004).

de la ES como potenciales protagonistas de un modelo de desarrollo de carácter alternativo (Pastore, 2010). En la economía del trabajo el principio mercantilista se diluiría en función de una hegemonización de un proyecto centrado en el trabajo y la reproducción ampliada de la vida antes que del capital. En este contexto, el Estado mantendría un rol en la economía destinado al aseguramiento de una democracia plena. Tal como señala Noretto (2005) este planteo se ubica en los márgenes de la perspectiva de la economía plural recién descrita y el planteo que será abordado a continuación.

Por último, están los enfoques Holloway y Negri. Ambos retoman el postulado marxista del “carácter social del trabajo humano”, el que tiene que ver con el carácter social del hombre, con la naturalización de lo social y que preexiste a las instituciones propias del sistema capitalista (Mercado y Estado). Para ellos, toda vez que surge una asamblea barrial o una empresa recuperada o una experiencia política y social que no reproduce las formas capitalistas, pone en evidencia de que hoy componer otro tipo de relaciones es posible. En Holloway la ES aparece como el conjunto de experiencias antisistémicas que se plantean como una posibilidad real, siempre presente, de desmontar las relaciones sociales capitalistas. En Negri, en cambio, se constituye en un síntoma de la evolución actual del capitalismo posfordista que, en su progresiva organización de la cooperación humana en el trabajo, estimula y valoriza la organización autónoma de lo social (Noretto, 2005).

En general, desde esta última perspectiva se considera que el Estado es el garante de las condiciones de exclusión que genera el sistema capitalista y que es en su seno que se despliegan modalidades de corte verticalista y centralizadas que limitan y cooptan los emergentes de participación democrática y de politización ciudadana (Casalis, 2007). Por este motivo, resulta incompatible pensar que este enfoque asuma que desde el Estado y a través de la política pública se debe promover la ES.

El Plan “Manos a la Obra” se vincula fundamentalmente a las concepciones y propuestas que se originan en la segunda de las perspectivas comentadas. Es desde este marco que se pretende abrir la discusión sobre la posibilidad de la ES como una estrategia socioeconómica que avance respecto de intervenciones sociales paliativas de la pobreza como las implementadas en los años noventa. Por otra parte, se desprende de las ideas desarrolladas desde este enfoque que el campo de acción de la política social remite al concepto más amplio de políticas públicas en el que se incorporan acciones tanto sociales como económicas.

Por su parte, en los último veinte años, han predominado en nuestro país diferentes usos del concepto de **“Desarrollo Local”** (DL). Según Arroyo, a comienzos de los años noventa estuvo asociado al crecimiento económico; a mediados de la década se incorporó la idea de calidad institucional, y entre el 2000 y el 2001 se lo vinculó a la articulación entre lo público y lo privado. Sin embargo, el autor plantea que en la actualidad no hay un paradigma hegemónico respecto a lo que se entiende por DL. De todas maneras, señala que es posible establecer, en principio, dos estrategias claramente diferenciadas. Por un lado, están quienes creen que el Estado Nacional debe dejar que los mecanismos de mercado regulen el desarrollo de los municipios y quienes creen que es el Estado Nacional quien debe regular la relación entre los niveles provinciales y municipales.

La primera de estas perspectivas, puede asociarse a la de crecimiento económico exógeno y el posterior “derrame” de sus beneficios a amplios sectores de la sociedad y en los distintos niveles de gobierno. Por el contrario, en la segunda, se incluye el concepto de DL que propone este autor, para quien el DL hace referencia a la idea de “crecimiento económico con impacto social”. Esto es, entiende que para que se de un proceso de desarrollo, las actividades que impulsan el crecimiento de las ciudades, comunas o regiones deben ser acompañadas por mejoras en los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad.

Este proceso se origina “desde abajo”, desde el territorio, contemplando las particularidades locales. Asimismo, dicho autor plantea que para promoverlo es necesario definir con claridad qué actores participan y quiénes son los actores de la localidad, y en función de eso definir líneas de trabajo a corto plazo, centrándose en el eje productivo, el eje del empleo y la distribución del ingreso y en especificar las “condiciones estratégicas”. Finalmente, para la promoción del DL sostiene que es necesario fortalecer instancias de diálogo y coordinación entre actores del sector público, el privado y el social (el capital social), como condición para crear lo que Alburquerque denomina “ambientes innovadores territoriales” (citado en Roffler y Rebon, 2007). Puede observarse, que el concepto de DL propuesto por Arroyo contiene una cantidad de rasgos comunes con la definición de ES que promueve una economía “plural”. Entre ellos, Casalis (2007) señala que ambos son: estrategias que parten “desde abajo”, procesos que suponen una participación democrática de los actores que intervienen, que amplían la ciudadanía y la búsqueda del bien común.

3. El Plan Nacional “Manos a la Obra” (PMO), características generales y primeros resultados

El Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra surge a fines del año 2003, y su propósito es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Resolución 1.375/04, MDS). Para ello se plantean tres objetivos generales: contribuir a la mejora del ingreso de la población vulnerable; promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local; y fortalecer organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad.

De esta forma, el Plan se estableció como un sistema de intervenciones públicas cuyos principales objetivos fueron: 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 (Castelao Caruana, 2009). Esta iniciativa fue destinada a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que desarrollaran alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesitaran apoyo para comenzar.

De acuerdo al artículo 4º de la Resolución N° 1375/2004 el PMO la estructura del plan incluye tres componentes: **Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o de servicios**, cuyo objetivo es financiar en forma directa o indirecta la compra de los elementos necesarios para la gestación de emprendimientos productivos, que pueden ser unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios, así como a unidades productivas vinculadas a encadenamientos productivos y servicios de apoyo a la producción. **Fortalecimiento institucional.** En este caso se busca fortalecer los espacios de concertación local tales como: Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los equipos territoriales y los espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones. El objetivo es ampliar la capacidad de intervención para el abordaje de las políticas sociales en forma descentralizada y desde la perspectiva del desarrollo local. **Asistencia Técnica y**

Capacitación, para la formulación de los proyectos como para su ejecución. A su vez, se busca facilitar el intercambio de experiencias tanto a nivel territorial como sectorial.

En cuanto a la implementación del PMO, el artículo 6° de la Resolución 1375/04 MDS explicita que “el Plan se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio”. La estrategia de intervención que se propone, además de ser descentralizada, busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios en forma asociativa. Por ello, desde el lanzamiento del Plan se han implementado distintas medidas de apoyo al sector de la ES, tales como la creación de la Marca Colectiva, del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, del Monotributo Social, entre otras.

En este Plan aparece la idea de desarrollo local como una vía de desarrollo económico socialmente sustentable y capaz de promover la integración social de los destinatarios en la comunidad. En este sentido, el espacio cercano de la localidad, donde se dan las relaciones cara a cara entre las personas, parece ser el lugar privilegiado para la reconstrucción de los lazos sociales. Por su parte, el PMO no plantea requisitos estrictos respecto del tipo de emprendimiento, ya que pueden ser tanto individuales como asociativos, pero sí explicita que el principal factor productivo debe ser el trabajo, organizado de manera autogestionada y solidaria (Res. 192/06 MDS). Aquí es posible observar que se retoma la propuesta de la ES, entendida como una economía solidaria, portadora de valores éticos basados en la reciprocidad, centrada en el trabajo y autogestionada por sus integrantes.

Sin modificar el objetivo central del Plan, puede observarse que, a lo largo del tiempo los ejes priorizados en su implementación fueron cambiando. Se fueron adaptando a los resultados alcanzados y a la realidad. En este sentido, Roffler y Rebon (2007) señalan que durante **la primera etapa**, año 2003, el acento del programa estuvo puesto en el alcance masivo de los proyectos financiados y en instalar en la agenda pública un modo de intervención social que supere la lógica asistencial y que vincule el desarrollo social con lo productivo, con el trabajo. Pero además, en un modo de intervención que hace hincapié en el rol de los actores locales como contraparte de los proyectos presentados y como sujetos claves en la instauración y consolidación del PMO en los distintos territorios.

En la segunda etapa, y con la consolidación del Plan, se descentralizó la evaluación de los proyectos; y se priorizó el fortalecimiento de las capacidades y del compromiso de los equipos locales a fin de lograr una adecuada transferencia en la toma de decisión. Al mismo

tiempo, se avanzó en la consolidación de instrumentos financieros y de asistencia técnica que posibiliten que estos emprendimientos se constituyan en una alternativa de inclusión social. Un instrumento clave para el afianzamiento del sector de la ES, fue la creación del monotributo social. El mismo, no sólo permite a los emprendedores contar con factura para la venta de bienes y servicios que vayan a ser comercializados, sino que a la vez se constituye – en aquellos que están inscriptos- en la posibilidad de acceder a una obra social y al sistema jubilatorio. Finalmente, el eje de atención en esta etapa se reorientó hacia la identificación y apoyo de Proyectos Estratégicos que promovieran la vinculación de los emprendimientos financiados con los perfiles productivos de la región o localidad o que pertenecieran a nichos de mercado dinámicos. El objetivo, en este momento era avanzar sobre iniciativas más ligadas a los circuitos formales de la economía con impacto positivo en el nivel de empleo y lograr sustentabilidad de los emprendimientos. Para ello, se crearon dos líneas particulares de financiamiento: la de Cadenas Productivas y la de Servicios de Apoyo a la producción.

En la tercera etapa, iniciada en el año 2006 con la aprobación de una nueva resolución operativa del Plan, la N° 192/2006, el eje principal del mismo pasó a ser la aplicación de dispositivos que promuevan la calidad de los emprendimientos. Además, para brindar apoyo a las organizaciones de la ES se configuró el Sistema Nacional de la Economía Social. Por este sistema se otorga una mayor significación a los emprendimientos, en la medida que se apunta a superar integralmente las problemáticas que enfrenta la ES. Se refieren a las restricciones en el acceso a fuentes de financiamiento, el déficit detectado en la asistencia técnica, la baja integración de los sectores beneficiados con la economía formal, la falta de regulación de la actividad, los problemas en la comercialización y calidad de los bienes y servicios ofrecidos por los emprendimientos, entre otros aspectos.

Dentro de los resultados obtenidos, Rebón y Roffler (2007), destacan:

- ✓ La cobertura masiva que tuvo el Plan y el sostenimiento a través de los años, lo que les permite proyectar escenarios “inclusivos” en el futuro.
- ✓ El alcance nacional del mismo⁹. En este sentido, se resalta la construcción de políticas que introduzcan especificidades propias de cada región o territorio.
- ✓ El involucramiento de una multitud de actores locales, en el diseño de los proyectos, como intermediarias de los créditos y microcréditos, en el apoyo y capacitación a

⁹Ya en el año 2003 el Plan había sido implementado en 350 localidades chicas, medias y grandes, con características muy disímiles en todas las provincias.

los emprendedores; pero además como contraparte en el financiamiento de los subsidios de numerosos emprendimientos.

- ✓ La puesta en marcha de una importante cantidad de proyectos considerados estratégicos, constituidos en polos articuladores de actividades productivas con un impacto potencialmente significativo en términos económicos como sociales. Estos son proyectos relacionados con el perfil productivo de los territorios específicos.
- ✓ Una gran heterogeneidad en los resultados en distintas localidades. Y queda de manifiesto la debilidad institucional de muchos de los actores provinciales y municipales para constituirse como contraparte local, detectar actividades productivas con potencial sustentabilidad, acompañar a los emprendimientos y, finalmente, crear condiciones estructurales que favorezcan la sostenibilidad de estos emprendimientos.

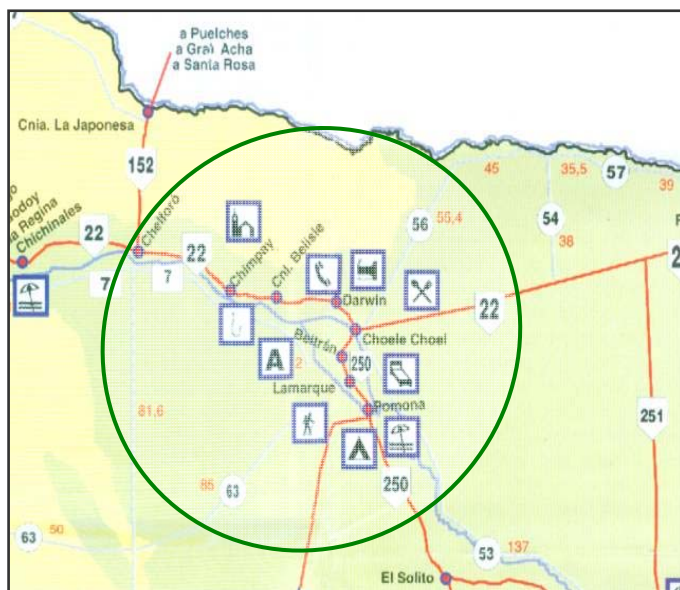
Tales autores reconocen también que existen muchos desafíos por delante, entre los que señalan como fundamental intentar canalizar el mayor protagonismo de la sociedad civil por medio del fortalecimiento de los espacios asociativos; y la necesidad de priorizar aquellas alternativas que producen mayor valor agregado, y de mayor impacto directo en términos de creación de empleo e ingresos en la población, vinculados en general al circuito formal de la economía.

4. Algunas experiencias en localidades del valle medio del río Negro

4.1 Caracterización general del área y localidades seleccionadas

Con el objeto de profundizar sobre la ejecución y resultados de la implementación del PMO, a los fines de la investigación se decidió indagar sobre el impacto del mismo en las tres localidades del Valle Medio de la provincia de Río Negro que recibieron financiamiento; son ellas: Luis Beltrán, Lamarque y Choele Choel.

En primer lugar, y con el objeto de contextualizar cabe señalar que el



valle medio del río Negro posee una extensión de 138.500 hectáreas y abarca desde la localidad de Chelforó, al oeste, hasta el paraje Fortín Castre, al este. En las últimas dos décadas los ejes de la actividad productiva en este territorio se vinculan a la frutihorticultura, y la ganadería vacuna que ha combinado la cría en los campos de secano y el engorde en áreas bajo riego con la producción de pasturas. Según el Censo Nacional de Población 2001 (INDEC), la población en esta zona es de 32.308 habitantes, aunque dicho número crece sustancialmente en el período de cosecha por la residencia temporal de población que se desempeña en tareas relacionadas con la producción agropecuaria, proveniente principalmente del Norte argentino.

La región está integrada por 7 municipios, tres de los cuales, Lamarque, Pomona y Luis Beltrán, se localizan en el interior de la Isla de Choele Choel. El resto, están ubicados sobre la margen norte del río Negro; son ellos: Chimpay, Belisle, Darwin y Choele Choel (Ver Mapa).

A partir del 2008, en estas tres localidades se financiaron distintos emprendimientos que presentan diversas características en cuanto a las actividades que involucran, el tipo de emprendimiento y el número de integrantes que participan, entre otros. En los tres casos la Organización Administradora (OA) que recibió los fondos fueron los municipios. A continuación, se comentan las características específicas de los emprendimientos financiados durante el año 2011 por localidad y luego se sintetizan algunos aspectos considerados significativos en general.

4. 2 Características específicas por localidad

En *Lamarque* se financiaron dieciséis emprendimientos unipersonales/familiares (retacería, bicicletería, carpintería para colmenas, restaurante, esmerilado en vidrio, fabricación de toallas-toallones y cortinas, lavadero de autos, zapatería, metalúrgica, carpintería de muebles, horno de ladrillos, chacinería, panadería, parrilla, producción de alfalfa e invernadero) por un valor de 93.462,65 pesos; y seis emprendimientos asociativos comerciales (horno de ladrillos, chacinería, panadería, parrilla, producción de alfalfa e invernadero) por un valor de 138.934,90 pesos. Además, se recibió la suma de 65.821,00 pesos destinados a la capacitación, seguimiento y asistencia técnica para los emprendedores.

De acuerdo a lo planteado por personal afectado al PMO, desde la OA se hizo hincapié en brindar la posibilidad de que muchos emprendimientos pequeños puedan acceder a los beneficios otorgados en el Plan Integral presentado al MDS. Los emprendedores tuvieron

acceso al mismo de forma directa y a través de una convocatoria abierta. Se hicieron reuniones donde participaron de forma activa, describieron sus actividades, puntualizando las ventajas y desventajas de cada una de ellas, indicaron los insumos y herramientas necesarios para prestar un servicio más eficiente y de calidad, las diferentes formas de comercialización que veían como posibles y las problemáticas más comunes que surgen en cada una de las actividades.

En todos los casos la formulación del proyecto estuvo a cargo de la OA en conjunto con emprendedores, y de la participación en los proyectos dependió en gran medida la aceptación de lo solicitado. A su vez, en algunos casos hubo contribuciones de otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, como la del Centro de Especialización de Asuntos Económicos y Regionales desde su área de extensión.

A su vez, desde la OA se aportó personal especializado en aspectos vinculados a la producción y comercialización de los bienes y servicios. Por ejemplo, desde el área de compras y suministros se asistió a cada emprendedor en la compra de los insumos y herramientas. Personal afectado al área de contaduría y tesorería colaboró para la administración de los fondos, y llevó adelante tareas contables necesarias para ejecución y rendición de los fondos. Los responsables de prensa y difusión se encargaron de las convocatorias a los emprendedores en los momentos en que se realizaron las capacitaciones, y aprovechan su espacio para publicitar los emprendimientos locales que fueron beneficiados por el Plan Integral. Además, personal de las áreas de Producción, Trabajo y Juventud asesoran, acompañan y realizan un seguimiento permanente a los emprendimientos.

Todos los emprendimientos financiados están actualmente en pleno funcionamiento. Según comenta personal afectado al Plan, después de entregadas las maquinarias, herramientas e insumos, los emprendedores incrementaron la oferta y sus ventas lo que redundó en mayores ingresos. Esto permitió que algunos de ellos invirtieran en ampliaciones, refacciones y nuevos equipamientos.

Las capacitaciones que se realizaron en el marco del PMO abarcaron algunas temáticas generales y otras específicas de producción y gestión, de acuerdo al siguiente detalle: Desarrollo Local; Asociativismo, cooperativismo y emprendedorismo; Normativas laborales, impositivas y previsionales; Personería jurídica; Dinámica de grupos; Manejo de herramientas y maquinarias en general; Corte y confección; Atención al cliente y al turista; Invernaderos de hortalizas; Normativas del Código Alimentario Argentino, seguridad e higiene; Gestión

empresarial; Microfinanzas; Problemáticas medioambientales e impacto ambiental de los emprendimientos; y Evaluación e intercambio de emprendedores locales y zonales.

Entre los resultados, se observa como positivo haber logrado organizar y participar en la Expo Feria del Tomate, y el hecho de que los emprendedores hayan podido aumentar la productividad alcanzada en la actividad y mejorar la gestión interna del proyecto. Esto último como resultado de la incorporación de nuevos bienes de capital (maquinarias y herramientas), asistencia técnica, capacitación y el seguimiento posterior. También se destaca como un impacto positivo de las experiencias, la valorización de los emprendedores del asociativismo y cooperativismo como factores que promueven el desarrollo económico, y la conformación de ámbitos de participación y creación de nuevos vínculos entre distintos niveles de gobierno. Finalmente, los entrevistados resaltan que en la mayoría de los casos se evidencia una mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios en tanto, aumentaron los ingresos del grupo familiar (si bien en muchos casos aún son muy modestos), pero además porque mejoraron su autoestima y se animaron a participar, lo cual refuerza los lazos de intersubjetividad.

Por su parte, en **Luis Beltrán** se financiaron diez emprendimientos productivos unipersonales y familiares (cinco de pequeños apicultores, una Carpintería (calado de madera) y tres invernaderos bajo cubierta de frutas finas, hortalizas y bulbos) por 110.000 pesos; dos emprendimientos asociativos comerciales (una fábrica de alpargatas y una fábrica textil con marca de Ropa Solidaria) y un emprendimiento vinculado a la línea de servicio de apoyo a la producción –SAP- para promover la comercialización de los productos de los emprendedores beneficiarios, como de productores y artesanos e independientes (producción agrícola y feria artesanal).

En los invernaderos bajo cubierta los objetivos planteados se vincularon a la ampliación de las áreas cultivadas con esta modalidad, introducir nuevas variedades con una demanda significativa y que además son de alto valor monetario, y también se buscó promover una producción sostenible. A partir de la incorporación al PMO, los emprendedores implementan un plan de manejo de los cultivos y tienen un seguimiento continuo de la actividad. Cuentan con asistencia técnica agronómica municipal y, a su vez, se realiza el seguimiento desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Desde esta institución además de brindar asesoramiento, se promueve la asociación entre los beneficiarios, por ejemplo, para la realización de compras conjuntas. Se observa que si bien los emprendimientos avanzan en forma desigual -producto de las diferentes trayectorias y competencias de los emprendedores-,

el crecimiento es sostenido. Finalmente, señalan que la comercialización estuvo supeditada al manejo de fondos. Recién en el actual ciclo agrícola (temporada 2010/2011) podrán comercializar sus productos, dado que la producción en estos casos está condicionada a los tiempos de siembra y cosecha.

Los emprendedores de la Carpintería Patagonia comercializan sus productos a través de una red amplia y estable de contactos comerciales. En este caso, y gracias a la incorporación de maquinaria por intermedio del PMO, se observa que la producción se incrementa y diversifica. Es decir, que no sólo se producen muebles, como se planificó originalmente, sino que el emprendimiento se vinculó a la cadena productiva frutícola y en la actualidad provee cajones para acondicionar la fruta durante la temporada de cosecha, y además se comercializa el aserrín. Esto permitió aumentar los ingresos familiares e incluso incorporar a un integrante más que se encontraba desempleado. A su vez, lograron el traslado de la infraestructura al parque industrial de la localidad por lo que las condiciones de seguridad mejoraron notablemente.

Los proyectos Asociativos de Marca de Ropa Solidaria y la Fábrica de Alpargatas surgieron en dos espacios institucionales. Uno en la Residencia estudiantil de Varones, y el otro vinculado a la Casa de la Mujer de Luis Beltrán. En el caso del taller textil, los insumos se adquirieron en tiempo y forma, pero la maquinaria y el acondicionamiento del espacio se demoraron, lo que junto a los tiempos de aprendizaje de las emprendedoras postergaron la puesta en marcha de la actividad. Es de destacar, que se hizo en este caso una apuesta fuerte para que estas mujeres mejoraran sus conocimientos en costura y confección. Pero al tratarse de un emprendimiento nuevo no pudo hasta el día de hoy lograr obtener los productos finales propuestos en el proyecto: proveer a jardines y escuelas de guardapolvos. Lo que sí se desarrolla son arreglos y confección de prenda menor, como así también la elaboración de bolsas para supermercado. Por su parte, el proyecto de la producción de Alpargatas, pudo -por medio del Programa- obtener maquinaria de alto rendimiento, y contar además con los conocimientos básicos en la actividad por parte de los emprendedores a través de talleres de capacitación. Sin embargo, en este caso, algunos miembros no han podido continuar trabajando sostenidamente en el emprendimiento.

El proyecto para formalizar la Feria Agro-Artesanal estuvo a cargo de la Secretaria de Deportes, Cultura y Turismo de la municipalidad. En este caso, se proponía una feria administrada conjuntamente por el municipio, productores, artesanos independientes y todos

los beneficiarios del PMO y del SAP –Servicio de Apoyo a la Producción-. Requiere de la participación activa de todos los emprendedores para aportar al espacio común que fuera conseguido por medio del PMO.

Finalmente, en *Choele Choele*, se financiaron máquinas, herramientas e insumos para dos invernaderos, un lavadero de ropa, uno de reciclado de desechos urbanos y un taller mecánico, en el marco de emprendimientos asociativos por 130.000 pesos. Nueve emprendimientos unipersonales o familiares por 190.000 pesos, entre los que se cuentan uno ligado a la actividad frutícola, uno de fabricación de acolchados y blanquería en general, dos de albañilería, uno de fabricación de productos artesanales de panadería, uno de soldadura, un taller de chapa y pintura, y uno vinculado a la actividad de desmonte y alambrado de campos.

En general se observa que a partir del financiamiento del PMO los emprendimientos pudieron contar con maquinaria específica para las actividades que desarrollan, lo que les permitió incorporar mejoras en la producción (reducir tiempos de trabajo y mejorar la calidad de los bienes y servicios) y sostenerse en la mayoría de los casos en el tiempo. Algunos pocos emprendimientos no continuaron una vez recibidos los insumos, herramientas o maquinarias solicitados y, en algunos otros casos, algunos de sus integrantes se desvinculó.

En el caso de los emprendimientos relacionados al agro, se destaca que no sólo contaron con acompañamiento de un asesor por parte de la OA si no también con técnicos del INTA vinculados al programa Prohuerta. Otros recibieron el asesoramiento de un profesional contador público, en cuestiones referidas a la administración del negocio emprendido.

Entre los emprendimientos financiados, se destaca, por la condiciones de vulnerabilidad socio económica en la que se encontraban los beneficiarios del programa, el de Reciclado de desechos urbanos. Este constituía un grupo de nueve “cirujas” que recolectaban desechos del basurero municipal y luego los comercializaban en forma individual. A través del PMO se conformaron como cooperativa (en la actualidad está en trámite esta figura jurídica), y la municipalidad local les cedió el predio de la planta de reciclado, donde cuentan con maquinarias y un espacio apto para la realización de los trabajos. Como resultado, en la actualidad estos emprendedores han desarrollado aprendizajes pertinentes a la actividad, trabajan en mejores condiciones de seguridad e higiene y comercializan en forma colectiva.

4.3 Algunos aspectos a destacar de las experiencias en curso

En primer lugar es importante señalar que todos los productos y servicios que comercializan los emprendedores son demandados en el mercado (alpargatas, miel, productos derivados de la madera, producción de hortalizas de contraestación, etc.). Sin embargo, surge del análisis de los mismos que todas las iniciativas tienen dificultades en esta etapa, aunque no por las mismas razones. En general, la venta se realiza en forma particular, y al carecer de clientes fijos que les permitan garantizar un nivel mínimo y continuo de ventas, los titulares no pueden contar con un ingreso mensual estable por la actividad que desempeñan. En algunos casos, la participación en ferias es el canal comercial más relevante, en cantidad de ventas y promoción de sus productos y servicios; sin embargo, ello no modifica sustancialmente las ventas, en tanto las mismas se realizan en forma un tanto esporádica.

En algunas experiencias, en cambio, el problema no es regularidad de la demanda y las oportunidades de venta, sino que se vincula más a la falta de adecuación de la cantidad ofrecida a la demandada, producto de la limitada capacidad productiva. Esto se debe a que algunos de los emprendedores no cuentan con los recursos materiales o insumos para concretar la producción, y en otros es baja la productividad lograda, producto de dificultades técnicas, el déficit en cuanto a disponibilidad de máquinas y herramientas adecuadas, o limitaciones en las habilidades y la organización del trabajo. Esto no sucede con los emprendimientos vinculados a la actividad apícola en la localidad de Luis Beltrán. En ellos, los beneficiarios cuentan con conocimientos de la actividad y se integran a un encadenamiento productivo que está relativamente desarrollado (disponen de una planta de extracción en la Cooperativa de Agua de Luis Beltrán, donde la miel sale fraccionada por lote), la demanda en la zona y fuera de ella es estable y potencialmente creciente (los productores certifican su producto y parte del mismo se exporta) y los precios son relativamente altos.

Es de destacar que los proyectos que se iniciaban a partir del financiamiento del PMO buscaron ofrecer bienes y servicios diferenciados a los que ya se ofrecían en la localidad en que vivían y desarrollaban su actividad. Por ejemplo, el taller textil instalado en Luis Beltrán trabajó sobre la propuesta de crear una marca de ropa Solidaria o la producción de hortalizas bajo cubierta (más común en el Alto Valle del río Negro que en esta zona). Adicionalmente, la mayoría de las iniciativas financiadas son unipersonales o familiares. Esto deja en evidencia los miedos y/o perjuicios que con frecuencia tienen los emprendedores, respecto a trabajar en forma asociada. A su vez, si bien se ha avanzado mucho, no todos los

emprendimientos establecen lazos solidarios con el resto del grupo de destinatarios del Plan. Y sólo en algunos casos se puede observar que los emprendedores realicen la contraprestación requerida por el mismo.

En relación a los vínculos con otros actores públicos y privados, puede observarse que en las tres localidades varias de las instituciones que acompañan los emprendimientos son las mismas. Entre ellas, la FUDENPA (Fundación para el Desarrollo de la Nor-Patagonia¹⁰) y la Agencia de Desarrollo de la Provincia de Río Negro (CREAR) han generado instancias de consensos básicos respecto a algunas líneas de acción tendientes a promover el desarrollo la región, aunque con grados de integración y compromiso distintos por parte de los actores que conforman estos espacios. Por su parte, el INTA y la Subsecretaría de Agricultura Familiar de Nación a través de su accionar en la zona, buscan facilitar y promover un proceso de desarrollo sustentable en la región del Valle Medio, acompañando y apoyando a los emprendedores vinculados a la actividad agropecuaria.

El CEAER (Centro de Especialización en Asuntos Económicos y Regionales), una de las dos instituciones educativas terciarias (no universitarias) localizadas en la zona, desarrolla experiencias de economía social a través de su Secretaría de Extensión. Por este motivo, fue convocada para desarrollar distintas actividades de capacitación en la línea de Fortalecimiento de los Actores de la Economía Social (FAES) en Lamarque y Choele Choel. En Luis Beltrán, en cambio, se ha optado por desarrollar las capacitaciones con profesionales que desempeñan su actividad en forma particular, o a partir de una institución pública o privada reconocida, pero con desempeño en otras zonas (por ejemplo, de la agencia del INTA del Alto Valle, en particular en el caso de especialistas en la producción apícola).

Todas las capacitaciones fueron financiadas por el PMO (por la línea FAES). En general, se observa que el seguimiento de los emprendimientos está a cargo de los municipios (OA) que además es la institución que figura como contraparte en los distintos proyectos integrales presentados. Inicialmente, los fondos asignados a los proyectos se afectaron a ello, pero en la actualidad, transcurridos dos años de la presentación y ejecutado el presupuesto

¹⁰ Esta institución público-privada constituye un antecedente del actual proceso de desarrollo rural en la zona y es una experiencia única dentro de la región, ya que con una visión micro-regional integró a los 7 Municipios del Valle Medio, junto a entidades como la Sociedad Rural, Cámaras de Productores, Cámaras de Comercio, Industria y Producción, Cooperativas, Consejos Profesionales, Consorcios de Regantes, Intendencia de Riego y algunas otras entidades gremiales y sociales, hoy integran la Agencia de Desarrollo Local del Valle Medio. Esta última nació el 22 de marzo de 1991. Desde entonces comenzó a gestar líneas de acción en materia de Desarrollo Regional, identificando entre otras prioridades la de formar recursos humanos en disciplinas de la administración y gestión para el agro, el ambiente y las empresas.

asignado, la decisión de continuar o no acompañando a los emprendedores corre por cuenta de la OA. Ello impone nuevas reflexiones, en particular, obliga a evaluar el grado de compromiso de la localidad y sus instituciones de gestión para con la naciente economía social local inducida, como aporte a la generación de empleo, a la creación de alternativas de autogestión y ingresos para la población, y al desarrollo local, en una dinámica que en sus primeras etapas oscila necesariamente entre el Estado y el mercado. En ello pesa el patrón ideológico y político de los decisores públicos y la trayectoria de los propios emprendedores.

Por último, se subraya que las estrategias planteadas en los Proyectos Integrales presentados en las tres localidades no fueron las mismas. Se observa que sólo en la localidad de Luís Beltrán se proponen financiar proyectos para Servicios de Apoyo a la Producción. En este caso el objetivo es formalizar una Feria Agro- Artesanal; sin embargo, este proyecto involucra mucha gente y ha sido muy complejo concretar un reglamento de administración de los emprendedores en forma conjunta, lo que dificulta la sanción de las ordenanzas correspondientes. Los otros dos municipios en el 2008 no habían avanzado en un servicio concreto que permita resolver el problema de la comercialización. Sin embargo, en la actualidad, el municipio de Lamarque ha sancionado una ordenanza para la realización semanal de una feria de productores y artesanos. Por otra parte, en estas dos localidades puede observarse una fuerte apuesta a la capacitación a través de un convenio firmado con el CEAER. Por todo lo dicho, es importante destacar que si bien se ha avanzado mucho en el plano teórico, falta profundizar en el campo de la gestión asociada público-privada y social, en la emergencia de organizaciones sociales autónomas, y en la implementación de herramientas que faciliten a los emprendimientos la integración en los encadenamientos productivos del territorio.

5. Conclusión

Tras la crisis iniciada en 2001, emergieron en nuestro país nuevas iniciativas estatales de promoción de la economía social y el desarrollo local. La política más significativa en este sentido es el PMO. Con la puesta en marcha de este Plan, se inició un proceso de redefinición de las políticas sociales que cuestiona el enfoque asistencialista, compensatorio y verticalista que caracterizó la política social en los años noventa, y propone una agenda en la que se incluye una mayor integralidad y donde se incorpora la participación de las organizaciones sociales. Desde el punto de vista del campo de intervención, el Plan aspira a incidir sobre lo

que desde este enfoque se considera origina una situación de pobreza y vulnerabilidad social, esto es, desde un enfoque sistémico, la cuestión del trabajo y la producción como parte de un circuito integrado de producción-circulación-distribución. En este sentido, el plan vincula la política social (de asistencias y promoción) con la política económica (vinculada al empleo y la generación de ingresos) (Merlinsky y Rofman; 2004: 176).

Entre otras consideraciones, en primer lugar, creemos importante destacar que en nuestro país el sector al que está dirigido el Plan históricamente se insertó de manera precaria en el mercado de trabajo, a partir de desarrollar estrategias defensivas frente al desempleo. Por lo tanto, una política que intente integrar social y económicamente a estos sectores, generando capacidades para su inserción en el mundo del trabajo, y darles voz como nuevos agentes de la autogestión en el campo social, será coherente, en la medida que el resto de las políticas económicas implementadas se dirijan a modificar aquellas cuestiones estructurales que permanentemente excluyen del “mercado formal” y de las oportunidades de obtención de ingresos a gran parte de la población económicamente activa. En este mismo sentido, entendemos que para no reproducir la actual desigualdad que se presenta entre el empleo formal protegido y el trabajo autogestionado precario, es necesario que esta política sea acompañada de otras dirigidas a diluir la desigualdad en términos de estabilidad, ingresos, servicios vinculados a la seguridad social (educación permanente, salud, sistema jubilatorio, etc.) entre una y otra forma de trabajo. El monotributo social, el Registro Nacional de Efectores son avances importantes en este sentido. Restan otros estímulos públicos, y promover y concretar una diversidad de reformas institucionales y jurídicas, cambios en el sistema financiero, y en materia de legalización de vínculos asociativos, de certificación y registración de bienes y servicios, etc., para viabilizar la emergencia, la reproducción y el sostenimiento de los emprendimientos, no solo como medio de acumulación económica, sino fundamentalmente como mecanismo de empoderamiento.

Por otra parte, y vinculado al entramado institucional a cargo de la implementación, el Programa otorga un rol muy 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. Sin embargo, las condiciones efectivas de implementación de estos programas en el nivel local son muy heterogéneas, y en algunos casos, se puede observar en su implementación, diferencias significativas con lo planteado en la enunciación. En este sentido, las limitaciones que se observan en la ejecución,

respecto a lo propuesto en el diseño y formulación, refieren centralmente: al nivel de la efectiva participación de los actores locales en estos espacios; a la capacidad real de gestión que puede alcanzar la estructura local de recursos humanos, visto el déficit de capacidad institucional que sufren los municipios para hacerse cargo de los programas sociales, a lo que se agrega el bajo nivel de profesionalización del personal responsable de los mismos, y la escasez recursos técnicos y operativos que condiciona la labor de los agentes territoriales.

Asimismo, y en sintonía con la evaluación general que se hace del Programa, y de las evidencias obtenidas en el territorio específico estudiado, consideramos imprescindible que se prioricen aquellas alternativas que producen mayor valor agregado, relacionado a encadenamientos productivos vinculados al circuito formal de la economía. Paradójicamente, las tres OA presentan en sus Proyectos Integrales la descripción de un territorio dominado por la actividad rural, como sector de empuje de las economías vulnerables y de subsistencia, pero en la formulación, aprobación y el desarrollo de los proyectos predomina el financiamiento para iniciativas de perfil urbano, en particular ligadas a los servicios, las que suman más del 70% de los proyectos unipersonales y asociativos. A su vez, cabe destacar que, tratándose de localidades que en conjunto no superan los 25 mil habitantes, sería deseable se trabaje en la definición de un único perfil productivo regional como base para la creación de emprendimientos. En tal sentido, la realidad aconseja aprovechar los recursos para ejecutar el FAES de forma articulada y asociada, pudiendo realizar las capacitaciones de manera conjunta para todos los destinatarios, en tanto al presente las mismas se repiten en cada lugar.

En síntesis, más allá de todas las limitaciones operativas señaladas y las que se ponen de manifiesto al describir las experiencias en las localidades del valle medio del Río Negro, la implementación del PMO resulta muy importante como génesis de procesos de desarrollo local encarados desde la autogestión, o desde la gestión compartida público privada, por la movilización social a que da lugar a través de los lazos sociales y económicos horizontales gestados en la producción, la comercialización y la distribución.

Resulta, asimismo, un avance sustancial en materia de formulación de políticas públicas, en la conceptualización de programas que promueven la ES, desde un enfoque sistémico y de base territorial. Y refleja un cambio integral en los objetivos y metodologías, respecto a las políticas públicas de períodos anteriores de exclusivo corte pro mercado y de compensación de las supuestas fallas del mismo, vía asistencia y focalización de programas para atender la pobreza extrema.

Pero esta nueva dinámica compromete al Estado, y a los decisores políticos en todas sus jurisdicciones a modificar estructuras y modos de funcionamiento, a fin de que se generen condiciones más apropiadas y una mayor coordinación para la sostenibilidad de las iniciativas de autogestión y desarrollo descentralizado y desde abajo. Nos referimos a la necesidad de cambios en la gestión estatal y social, a la imprescindible difusión de los valores solidarios, participativos, democráticos donde el acento se pone en la “reproducción ampliada de la vida” y no en la acumulación de capital. Por ello, debemos tener presentes a la hora de evaluar las experiencias de la ES como sistema, criterios de “sostenibilidad socioeconómica”, vinculados al aumento creciente en la calidad de vida de todos, basado en la no explotación del trabajo ajeno (Coraggio, 2004).

Finalmente, y dado que los proyectos concebidos como solidarios pretenden construir relaciones sociales distintas, debemos entender que ello implica actividades y resultados que no siempre pueden ser contabilizados como valores mercantiles, que se traducen en el aprendizaje múltiple y el empoderamiento de los sectores vulnerables, lo que obliga a redefinir los criterios de evaluación. En este sentido, cuestionar y sustituir el esquema mental de la sostenibilidad económica mercantil estricta de vertiente neoliberal, centrada en los flujos financieros y en indicadores de “éxito” individuales, es importante a la hora de evaluar los resultados del PMO. En ello, los profesionales de la Economía y el resto de las Ciencias Sociales tenemos una deuda con los sectores y los territorios perdedores, y un campo fértil para el debate académico y la construcción de propuestas de políticas.

Bibliografía

sArroyo, D. (2003); “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. En, Jefatura de Gabinete de Ministros. *Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.

Arroyo, D.; (2010) “La economía social como estrategia para el desarrollo local” y “El Desarrollo Local y las Políticas Sociales”. *Diplomatura de Desarrollo Local y Economía Social*, Flacso. Buenos Aires.

Arroyo, D.; (2010) “La economía social como estrategia para el desarrollo local”; y “La Economía Social como estrategia de inclusión”. *Diplomatura de Desarrollo Local y Economía Social*, Flacso. Buenos Aires.

Barbeito, A.; Goldberg L.; Giosa Zuazúa, N; Lo Vuolo, R.; Rodríguez Enríquez, C. (2007). *Contribución para el debate de propuestas alternativas de política económica y social en Argentina*. Documento de Trabajo N° 59, CIEPP.

Casalis, A. (2007); *La economía social como subsistema y sus aportes al desarrollo local, en el marco del desarrollo*. (mimeo), Buenos Aires.

Castelao Caruana, M. E. (2009); “La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar”. *Cayapa*, Vol. 9, Núm. 17, enero-junio, 2009, pp. 30-48. Venezuela.

Coraggio, J. L. (2007); *Economía social, acción pública y política*. Ed. Ciccus. Buenos Aire.

Coraggio, J. L. (2004); "Economía del Trabajo" en *La otra economía*. Antonio D. Cattani (compilador). UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE. Buenos Aires.

Coraggio; J. L.; (1999) *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. UNGS. Ed. Miño y Dávila. Madrid.

Coraggio, J. L.; (2005); "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la Economía Social y Solidaria". Seminario: De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad. UBA. Buenos Aires.

Federico-Sabaté, A. (2002); “Las Empresas Sociales: ¿Un componente sustancial para consolidar la Economía Social?” En Abramovich, et al; *Empresas sociales y Economía social. Una, aproximación a sus rasgos fundamentales*. ICO. UNGS. Buenos Aires.

Fournier, M.; (2009) “Teorías de la Economía Social: el enfoque de la Economía del Trabajo y análisis de un caso”. *Diplomatura de Desarrollo Local y Economía Social*, Flacso.

Hopp, M. V. (2010); “Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)”. *Documentos de Jóvenes Investigadores N° 25*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad De Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires Argentina.

Merlinsky, G. y Rofman, A. (2004); “Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?” En Forni; F. (comp.) *Los caminos solidarios de la economía argentina*. Ed. CICCUS, Buenos Aires.

Nosetto, L. (2005); "La vigencia de la Economía Social en tanto síntoma del sustrato social del Trabajo humano". *7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET, Buenos Aires.

Palomino, H.; (2003) “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina”. En *El trabajo entre la exclusión y el mercado. Análisis y perspectivas*. Revista Nueva Sociedad N° 184. mar-abr. Ed. Nueva Sociedad. Venezuela.

Pastore R.; (2009) “Economía Social: Conceptos y experiencias”. *Diplomatura de Desarrollo Local y Economía Social*, Flacso.

Roffler, E. y Rebon, M. (2007); Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del plan nacional “Manos a la Obra”. Documento presentado para: *Concurso RIDELC*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Srnc, C. C. (S/F); Crisis económica e impulso estatal a la Economía Social ¿Sector paliativo o alternativo? La propuesta del Plan Manos a la Obra. *Proyecto UBACyT E401*, dirigido por Griselda Verbeke.

Zambón, H. (2005); “La Economía Social ¿Realmente existe?” En “*Más de la cuenta*”, Revista de los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas de Río Negro y Neuquén, Año 2, N° 6.

Legislación

Resolución MDS N° 1.375/2004. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución SPSyDH N° 192/2006 (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).