Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires

Cynthia Srnec

▶ **To cite this version:**

Cynthia Srnec. Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, 2013, 5, pp.47-74. halshs-00981766

HAL Id: halshs-00981766
https://shs.hal.science/halshs-00981766

Submitted on 22 Apr 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Promoción estatal de formas autogestivas y asociativas de trabajo. Estudio de caso en un gobierno local en la provincia de Buenos Aires[1]

Cynthia Cecilia Srnec[2]

Resumen

En la última década en la Argentina se han implementado programas a nivel nacional que han promovido el trabajo autogestivo y asociativo guiado bajo los principios de la economía social como vía de generación de empleo e inclusión social. La considerable difusión de estos programas y su influencia en la creación de otros a nivel provincial y municipal ha configurado una tendencia que trata de vincular políticas de empleo con políticas de promoción social en el campo de la economía social. En este artículo se analiza el modo de implementación de una línea incluida en un plan nacional desarrollado por un gobierno local en la provincia de Buenos Aires, considerando las capacidades de la política para generar emprendimientos sostenibles y promover otro tipo de trabajo.

Palabras clave: estrategias de supervivencia, microemprendimientos, economía social, políticas públicas, desarrollo local, participación ciudadana

Abstract

In the last decade in Argentina have been implemented programs at national level that have promoted self-managed and associative work guided by the principles of the social economy as a means of employment generation and social inclusion. The considerable spread of these programs and their influence on the creation of others at provincial and local level a set a trend linking employment policies with social promotion in the field of social economy policies. This article discusses the implementation by a local government in the province of Buenos Aires of a line of a national plan considering the policy's capabilities to generate sustainable ventures and to promote other types of work.

---

[1] El artículo analiza algunas problemáticas que han sido consideradas en la tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo: "La construcción de una política estatal de promoción del empleo en torno a la economía social", facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (Srnec, 2013).

[2] Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires), doctoranda en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), becaria de posgrado (CONICET), docente en la Universidad de Buenos Aires.

Keywords: Survival Strategies, Microenterprise, Social Economy, Public Policy, Local Development, Citizen Participation

Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos europeos y latinoamericanos han prestado atención a la capacidad de la economía social (ES) para corregir desequilibrios sociales y económicos y contribuir a la consecución de objetivos de interés general y han implementando políticas activas de empleo con eje en sus organizaciones reconociendo que la ES y el Estado se complementan en las tres funciones económicas clásicas del poder público: producción, redistribución y regulación (Archambault, 1996).

Las políticas públicas que impactan sobre el empleo en el sector de la ES pueden ser de dos tipos: por un lado, aquéllas que presentan efectos indirectos sobre el empleo y por otro, las que buscan incidir directamente sobre el empleo en el sector, denominadas "políticas laborales" (Chaves y Monzón, 2000). En América del Sur, la mayor parte de las políticas públicas implementadas en los últimos diez años para promover emprendimientos económicos dentro de la ES, corresponde a "políticas laborales". La ES puede ser entonces parte de una política activa de trabajo e ingreso y representar una alternativa a las políticas de tipo keynesianas y neoliberales, dando lugar a un "nuevo arreglo" en la articulación entre el estado, la sociedad y las empresas privadas tradicionales y las organizaciones colectivas y autogestionarias (Schiochet, 2009).

En la Argentina, luego de la crisis económica, política y social de fines de 2001, a partir de la asunción de una nueva coalición gubernamental hacia 2003, se redefinieron las políticas sociales nacionales con el interés en lograr un mayor alcance en la asistencia y superar las situaciones extendidas de vulnerabilidad social, combatir la pobreza y el desempleo. Para cumplir con estos objetivos y en vías de "democratizar la economía" (Gandulfo, 2006), el gobierno se propuso alcanzar la inclusión social por medio del trabajo en el marco de experiencias de ES.

Por primera vez en la historia del país se expresó el interés por valorizar en la esfera pública modelos alternativos de políticas que introdujeron la promoción de emprendimientos y proyectos productivos locales y solidarios. De esta manera, se organizaron

programas con lineamientos diferentes a los de la década de 1990 para alcanzar objetivos de inclusión social y desarrollo sostenido, reuniendo actores de la sociedad civil y de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Entre estas iniciativas, el "Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra" (PMO) impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) ha sido implementado desde 2003 en varios municipios con trayectorias disímiles. Entre la vasta literatura que ha considerado diferentes aspectos del plan, un conjunto de trabajos se ha ocupado principalmente de la normativa, su administración e inversión (Goren, 2005; Rebón y Salse, 2003; Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006; Rebón y Roffler, 2007), mientras que otro ha considerado sus resultados, analizando políticas similares desarrolladas en distintas localidades (Fernández Soto y Tripiana, 2009; Franciscovic, 2009).

A fin de indagar sobre las capacidades de la política estatal para generar emprendimientos y fortalecer iniciativas económico-solidarias se ha analizado el programa de proyectos socioproductivos dentro del PMO. Los resultados de esta línea de apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos han sido considerados para caracterizar el tipo de experiencias autogestivas promovidas. Para ello se examina su implementación en un municipio de la provincia de Buenos Aires, centrándose en el proceso de selección, evaluación y seguimiento de emprendimientos económico-solidarios y en la participación de los diversos actores de la sociedad civil, en especial, de organizaciones identificadas con los principios de la ES. Asimismo, se abordan los cambios en la política municipal de promoción de la ES, el proceso de construcción de una política específica y el desarrollo e implementación de herramientas diversas.

La noción de ES cuyo origen se vincula con el estudio del cooperativismo francés e inglés del siglo XIX, es foco de un debate entre diversas corrientes de pensamiento, las cuales realizan una crítica a la organización económica hegemónica capitalista y proponen diversos tipos de cambios o transformaciones a fin de lograr una mejor calidad de vida y de desarrollo para todas las personas. En el plan seleccionado y en el discurso de los actores involucrados este debate se encuentra presente, hallándose una diversidad de sentidos, a veces contrapuestos y otros complementarios, sobre el término ES y sus objetivos políticos y sociales. Por ello, nos interrogamos sobre las características de las políticas estatales que apoyan el empleo mediante

estrategias en torno a la ES y los sentidos que sobre ella construyen y reproducen los actores estatales y no estatales involucrados.

1. Los emprendimientos de la economía social: alternativa de trabajo y políticas públicas

La ES tiene mecanismos de funcionamientos diferentes a los de la economía del sector privado lucrativo y de la economía pública, en la medida que sus organizaciones resultan de una hibridación entre los principios de la economía mercantil (el intercambio), la economía no mercantil (la redistribución por el Estado) y la economía no monetaria (la reciprocidad y el don) (Laville, 2004). Los emprendimientos de la ES realizan diversas actividades económicas, se caracterizan por la propiedad de los medios de producción común a todos los miembros, su organización bajo una asociación voluntaria de trabajadores y una gestión colectiva y democrática en pos de intereses comunes (Verano, 2001; Gaiger, 2009). La ES ha contado históricamente, desde sus orígenes, con la acción propulsora de quienes se encuentran o temen quedar marginados del mercado de trabajo y desean asegurar su reproducción social; así una primera respuesta de los trabajadores para enfrentar los efectos de la revolución industrial dio lugar a la creación de cooperativas y asociaciones que favorecieron la inclusión social. (Defourny y Develtere, 2001).

Estos emprendimientos pueden expresar formas de economía alternativa, en los cuales son preponderantes distintos arreglos no capitalistas en cuanto a la organización de la producción, la distribución y el consumo y, predominan relaciones de reciprocidad, cooperación y solidaridad y, al igual que en las empresas de economía popular, "un cierto hibridismo entre arreglos formales e informales, prácticas no mercantiles e integradas al mercado" (Nyssens, 1996). Los emprendimientos de la ES están sujetos a una doble subsunción bajo la economía capitalista, por un lado a los efectos de la lógica de acumulación y las reglas utilitarias de intercambio y, por otro, a las exigencias de productividad adoptando la base técnica del capitalismo. Para Gaiger (2007) estas coerciones restringen su lógica solidaria y alternativa, y sus principios son afectados por tensiones de distinta índole.

Estos emprendimientos, de acuerdo con su situación legal, en términos de la inscripción de su actividad y el cumplimento de las normas establecidas por el Estado, pueden ser incluidos dentro de la

perspectiva de la economía informal[3], aunque mantienen características distintivas en base a la lógica solidaria que guía su modo de organización y gestión.

La cooperación y la solidaridad han sido identificadas como un elemento comunitario que tiene efectos positivos sobre el resultado económico, aportando a la eficiencia del emprendimiento (Razeto, 1983). Una visión sistémica de la eficacia incluye la realización de beneficios sociales además de los económicos, es decir, efectos benéficos para el entorno social y ambiental del emprendimiento (Gaiger, 2004). De esta manera se promueve un análisis desde una perspectiva alternativa que pone en cuestión los fines económicos que se persiguen y las posibilidades y procesos para su logro, incluyendo la satisfacción de necesidades, los objetivos materiales, socio-culturales y ético-morales de los miembros y la colectividad, inmediatos y de largo plazo. La eficiencia es analizada en términos de su aporte a la reproducción ampliada de la vida de los miembros y la comunidad circundante y no desde una visión microeconómica de costos y beneficios monetarios directos e inmediatos.

Los emprendimientos de la ES disponen de características más flexibles que las empresas lucrativas y una mayor tendencia a la cooperación entre organizaciones por medio de la extensión continua de las relaciones asociativas solidarias, lo cual favorece su sostenibilidad (Coraggio, 2009). La sostenibilidad de estos emprendimientos como modelo de trabajo y producción no puede definirse exclusivamente desde el nivel micro.

La "sostenibilidad socioeconómica" depende de factores y actores que confluyen desde diversos niveles: a nivel micro de las capacidades y disposiciones de los trabajadores que cooperan, a nivel meso de las disposiciones a cooperar y coordinarse entre unidades microeconómicas y, a nivel macro, del contexto socioeconómico y cultural (distribución de recursos, funcionamiento de los mercados, definición de necesidades legítimas) y de la existencia de una política de Estado favorable (Coraggio, 2005).

[3] Los estudios de la economía informal o sector informal se han ocupado de las problemáticas del empleo no registrado, cuentapropista y de las unidades productivas pequeñas que disponen de tecnología básica y baja productividad. Asimismo se ha abordado el estudio de los microemprendimientos desde la perspectiva del análisis de la marginalidad urbana y las estrategias de supervivencia familiares de sectores populares.

2. La propuesta del Plan Manos a la Obra

La ES fue incorporada, desde 2003, como un eje más en los programas de promoción de la inclusión social del MDS, mientras que anteriormente había sido dispuesta como una alternativa de inclusión laboral en programas de baja cobertura y difusión limitada.

La ES, desde los sentidos atribuidos por el actor estatal (representado en este caso por el MDS) es concebida por un lado, como una herramienta legítima de la política estatal de inclusión social y, por el otro, como un modelo de organización social y económica cuyos valores son promotores de la democracia, siendo su patrón de desarrollo diferente al modelo político y económico neoliberal que el gobierno procura dejar atrás:

> La Economía Social, entendida como el conjunto de actividades económicas generadas por formas productivas eficientes, solidarias y democráticas, ha sufrido con especial énfasis, los embates del modelo neoliberal, porque por su esencia es antagónica con el modelo que se pretendía imponer. (Kirchner, 2007:189)

Del conjunto de programas de los diferentes ministerios nacionales el PMO es el primero de alcance extenso que se ha dirigido a algunos actores de la ES y de la economía popular sin restringir su acción por adscripción de beneficios anteriores de los candidatos. La propuesta del PMO se orienta a promover y sostener actividades productivas, individuales y asociativas, que generen ingresos para familias en situación de vulnerabilidad social.

En este caso combina estrategias de integración y promoción social para quienes se encuentran fuera del mercado de trabajo, utilizando "mecanismos pro-activos" con el doble objetivo de integrarlos al entramado productivo en una "cadena de valor" y a la vez "fortalecer las economías locales con el compromiso y la participación de instituciones públicas y los distintos actores sociales" (Res. MDS n° 2.467/10). Son reconocidos como "titulares de derecho" del plan las personas físicas o jurídicas en situación de vulnerabilidad social, de manera individual o asociadas en unidades económicas (asociaciones de emprendedores y productores familiares, mutuales, cooperativas de trabajo y grupos pre-cooperativos).

Inicialmente el Programa de Proyectos Socioproductivos (en adelante PEP) fue la línea principal del PMO en la primera etapa entre 2003 y 2005, tras la cual se organizaban los componentes de fortalecimiento institucional, capacitación y posteriormente el Programa de Microcréditos. El PEP se ha presentado como una política

activa de empleo por favorecer la creación y/o consolidación de emprendimientos autogestivos y autónomos, con el objeto de apoyar el desarrollo local y cadenas de valor. El mismo brindaba subsidios para la compra de insumos, maquinaria, herramientas y materia prima a emprendimientos conformados por asociaciones voluntarias de al menos tres integrantes, a la vez que ofrecía acompañamiento y capacitación técnica y apoyo a la comercialización.

Dentro del PEP se promovió a partir de 2005 la presentación por Organizaciones Administradoras (OA) de Proyectos Integrales de Desarrollo Territorial que agrupasen a varios emprendimientos a fin de generar una estrategia de implementación para fortalecer a los emprendimientos, al estar vinculados con un proyecto de desarrollo local. Los proyectos debían cumplimentar criterios de gradualidad, accesibilidad, institucionalidad y articulación. Anteriormente, esos proyectos eran presentados por organizaciones sociales o directamente por los interesados sin contar a veces con una organización que los guiase y acompañase. En una segunda etapa del PMO, desde el año 2006, se crearon Unidades de Evaluación de carácter provincial[4] y regional[5,] conformadas conjuntamente con técnicos del MDS y de los gobiernos provinciales para evaluar las OA y los Proyectos Integrales a fin de establecer una operatoria más descentralizada del programa. Las OA debían realizar una pre-evaluación de los proyectos siguiendo un formulario del MDS y contar con la aprobación de los consejos locales o mesas de actores conformadas por organizaciones de bien público de la localidad. Uno de los objetivos del plan era el fomento "procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio" (Res. MDS N° 1.375/04).

La aprobación definitiva de los subsidios y la asignación de recursos continuó siendo una facultad del MDS, con lo cual la operatoria mantenía una estructura jerárquica centralizada. En el programa que analizamos, el espacio de poder y la distribución de recursos han sido pre-configurados por el MDS, invitando a los actores seleccionados para su implementación a aceptar y cumplir este rol. Los márgenes de libertad de los actores estatales y no estatales que ejecutan el PMO

[4] En al menos 19 provincias (Gandulfo, 2006) entre ellas: Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza Misiones, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, San Juan y Tucumán (mencionadas en memorias de la Nación y documentos provinciales).
[5] En la provincia de Buenos Aires funcionaron algunas unidades de evaluación para varios municipios con técnicos contratados vía organizaciones no gubernamentales.

fueron delimitados por el MDS, correspondiéndose con un accionar de tipo mono-constructor (la construcción de la política es el proceso de fijación de las orientaciones generales) (Vaillancourt, 2009). Por consiguiente, el espacio de producción de la política -que refiere a la implementación, la organización de los productos y servicios brindados- tal como ha sido estructurado permite concretar una co-producción delimitada y refuerza el rol preponderante del MDS en la operatoria centralizada del PMO.

Cuadro 1. Articulaciones entre el gobierno nacional y otros actores estatales y no estatales en el Plan Manos a la Obra.

	Actores estatales			**Actores no estatales**		
	Gobiernos Provinciales	Gobiernos Locales	Agencias e Institutos autónomos	ONG, asociaciones	De la Economía Social	Movimientos sociales
Mecanismos de articulación con gobierno nacional	· Convenios de ejecución descentralizada · Administración centralizada de recursos · Convenios de evaluación compartida, semi descentralizada	· Convenios de ejecución descentralizada · Administración centralizada de recursos	· Convenios con Nación para asistencia técnica	· Convenios para ejecución y asistencia técnica descentralizada · Administración centralizada de recursos	· Convenios para ejecución descentralizada Administración centralizada de recursos	Convenios para ejecución descentralizada Administración centralizada de recursos
Funciones	· Ejecución local del programa (co-producción). · Complementación con programas propios · Recepción y distribución de subsidios		· Ejecución autónoma · Complementación con programas propios	· Recepción y distribución de subsidios. · Ejecución local de programas (co-producción) · Complementación con programas propios		

Fuente: elaboración propia

3. Desafíos de la implementación a nivel nacional

La implementación del PMO presentó desafíos a la gestión del MDS y de las OA, como así también a los propios emprendedores, con respecto a su sustentabilidad y a la asociatividad.

Los resultados de los estudios sobre el desempeño de los emprendimientos realizados por diferentes organismos (MDS, 2007; Coraggio y Sabaté, 2010; y SIGEN, varios informes) revelaron dificultades que son propias de cualquier emprendimiento que recién se inicia.

Los emprendimientos del PEP no se distinguieron en su desempeño económico o social de otros similares (de acuerdo con el análisis del estudio dirigido por Coraggio y Sabaté, 2010), por lo que no se ha podido reconocer si las herramientas del plan, como los subsidios, las capacitaciones y tutorías, hicieron una diferencia a favor de la viabilidad de los mismos y de la inclusión social de las personas.

Los proyectos aprobados fueron mayormente de escaso valor agregado dirigidos a mercados con alta competencia por precios bajos. Los problemas con la producción, la comercialización y bajos ingresos impidieron a la mayoría de las iniciativas cumplir con la contraprestación exigida en la primera etapa (estaban obligados a "devolver" el 20% de lo recibido con producción y/o servicios). Esta "contraprestación", que luego fue suprimida, atentaba a la mejoría de la calidad de vida de las familias comprendidas y reforzaba la estigmatización de la "ayuda" recibida. De acuerdo con los criterios establecidos por el MDS para aprobar los subsidios una proporción importante de los emprendimientos debería haber sido considerada inviable debido a las dificultades halladas (mayor a la tasa de mortandad máxima que se calculó al 25,5%).

Al considerar la antigüedad y la rama de actividad económica, se encontraron diferencias entre los emprendimiento relevados por los estudios señalados (tanto los que formaron parte del PMO como otros de similar estructura) en términos de su desempeño económico, productivo y comercial, estando en menor medida asociadas a factores como el nivel de calificación de los miembros y su experiencia previa en la actividad.

En estos emprendimientos, que se encontraban limitados ex ante por sus condiciones de acceso[6], la incorporación de los principios asociativos y democráticos ha sido fragmentaria, siendo insuficiente para promover o fortalecer una práctica solidaria y autogestiva. Los estudios analizados mostraron la existencia de situaciones de sobreexplotación de los trabajadores (un 40% tenía otra ocupación a la cual le dedicaba 30 horas semanales, superando su semana laboral las 50 horas) y de sus familias (se registraron varios casos de trabajadores familiares sin remuneración, desconociéndose su edad, ocupación, carga horaria familiar y laboral).

[6] El grupo debía estar compuesto por un mínimo por tres personas que se encuentren en situación de pobreza y desocupación o subempleo. Asimismo, no todas las actividades productivas propuestas por los grupos eran aprobadas (los evaluadores rechazaban algunas actividades de acuerdo a criterios informales variables: por ejemplo si los emprendimientos de una misma actividad presentaban similares dificultades).

No obstante, los emprendimientos contribuyen a mejorar los ingresos de los hogares (a pesar de no cubrir el costo de una canasta alimentaria familiar) y tuvieron un impacto positivo al contrarrestar procesos de desafiliación y vulnerabilidad al ofrecer nuevas y más estables relaciones con otros que favorecieron la inclusión social de la población involucrada.

En definitiva, el criterio de sustentabilidad para medir la viabilidad de los proyectos y aprobarlos resultó limitado y de escasa eficacia, este resultado es atribuible a que el mayor peso en la evaluación recayó en la estimación de (probables) resultados económicos, y a que la proyección de la inserción en el mercado local fue escasamente considerada al igual que la capacidad de los grupos para funcionar de manera asociativa.

4. La implementación del Plan Manos a la Obra en un gobierno local

Las OA, responsables de la presentación de proyectos de emprendimientos al MDS y de su seguimiento, podían ser tanto gobiernos municipales como organizaciones sin fines de lucro. En este artículo se analiza la implementación del PEP por un municipio[7] del área metropolitana de Buenos Aires, considerado como uno de los centros urbanos más importantes de la región, poblado por aproximadamente 320 mil personas.

En este municipio en la década de 1990 los escándalos de la dirigencia llevaron a una crisis institucional y a un cambio radical cuando a fines de la década asumió la administración municipal una nueva fuerza política local. El nuevo gobierno se estableció con una estrategia de localización que promocionó la acción de una ciudadanía más activa y autónoma sobre una identidad territorialmente micro-localizada. La lógica de la gestión de la nueva administración municipal, en tanto emergente de una fuerza política local en consolidación y búsqueda de prácticas diferentes, descentralizadas y participativas, abrió una ventana de oportunidad para desarrollar una política estatal de ES con mecanismos de co-construcción y co-producción. Dentro de esta estrategia fue relevante la creación de equipos dirigidos a promover políticas para organizaciones y emprendimientos vinculados a la ES. Estas políticas de promoción estuvieron ligadas en sus inicios a la demanda por parte de la sociedad de fuentes de trabajo, en un marco

[7] A fin de resguardar la confidencialidad y anonimato de los entrevistados se omiten nombres y caracterizaciones que sirvan a su identificación, así como la especificación de la jurisdicción donde se ha realizado el estudio de caso.

de mayor visualización de experiencias autogestivas organizadas para asegurar y/o mejorar las condiciones de reproducción de las familias (por ejemplo, participando en los clubes del trueque). A partir de estas demandas y como fruto del interés particular como político de los funcionarios municipales se constituyeron dos equipos de trabajo que elaboraron políticas dirigidas a la promoción de la ES, uno dentro del equipo que llamaremos A y otro desde el equipo B. Los mismos operaron en principio de manera independiente e informal dentro de la estructura gubernamental hasta luego ser formalizados, primero como oficinas o coordinaciones y luego como direcciones hasta llegar a integrarse bajo una misma subsecretaría varios años después.

No obstante que tanto los actores gubernamentales como no gubernamentales inscribían sus acciones en la perspectiva de la ES, en la práctica la heterogeneidad de sus necesidades y objetivos particulares hizo visibles posturas diferentes, que se han manifestado también en los debates a nivel nacional sobre los actores que son reconocidos en la ES tradicional y aquéllos que adhieren a sus más recientes perspectivas.

5. La construcción de políticas para la economía social

En los inicios de la nueva gestión desde el equipo A fueron dirigidas las acciones más destacadas para revitalizar el vínculo con las diversas organizaciones del territorio, entre ellas, las cooperativas y mutuales. El conjunto de funcionarios, interesado en el desarrollo de la ES, se acercó a los clubes del trueque, que se encontraban en expansión entre 2000 y 2001, asimismo, convocaron a las cooperativas y mutuales del partido a participar de un espacio común junto con otras organizaciones vinculadas con prácticas asociativas y autogestivas a fin de constituir una política específica para el sector de la ES. Como resultado del trabajo conjunto entre actores estatales y no estatales en la definición de una política de promoción de la ES se conformó un Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria (en adelante CMESS), donde se reunieron cooperativas, mutuales, grupos de clubes del trueque y funcionarios municipales.

El equipo A desarrolló una concepción de la ES que reflejó su labor especializada con organizaciones "formales" de la ES, las cuales detentan un status jurídico legitimado por los organismos de regulación nacional y provincial. Esta concepción de la ES, parte de una institucionalidad jurídica que sirve de protección para el desarrollo de diversas actividades económicas con prácticas políticas específicas que entrañan un objetivo de transformación social:

> La economía social tiene que ser algo grande no un subsistema, tiene

> que querer remplazar al sistema capitalista, no a lo sobrante de la sociedad, no son los pobres, su método de sobrevivencia. A los micro emprendedores hay que llevarlos hacia otra visión, para que cuando crezcan no sean PyMES, sino cooperativas (Funcionario municipal 8, 2011).

Los objetivos y desafíos del CMESS poseían una proyección política que superaba el territorio municipal y los situaba en un plano de igualdad con las organizaciones del resto del país. El equipo A estableció también una serie de contactos regulares con organizaciones sectoriales de cooperativas y mutuales de nivel nacional, con gobiernos locales de la red de municipios del MERCOSUR (Mercociudades) y con organizaciones sociales de países limítrofes.

La gran participación de organizaciones estatales y de la ES de jurisdicción nacional, provincial y local fue un factor decisivo para la consolidación de la política de ES del municipio y para la jerarquización del equipo dentro de la estructura gubernamental.

Estas acciones de articulación con diversos actores de nivel nacional y organizaciones gubernamentales, se enmarcaron en una estrategia de promoción y fortalecimiento de la ES bajo una perspectiva particular sobre la misma y sobre el desarrollo de las personas, que se aleja de un enfoque asistencialista y mantiene un carácter transformador:

> La economía social es el sector más interesante para trabajar, desde el cual se construye al ser humano, no como la simple caridad, sino que exige un compromiso personal. La economía social a través de la reproducción económica de la vida te involucra, porque la reproducción económica de la vida condiciona tu conciencia" (Funcionario municipal 8, 2011)

Las organizaciones y los funcionarios participantes del CMESS del equipo A estuvieron atentos a la búsqueda de un objetivo en común, más allá de la comunión de valores sobre la ES, que los reuniera y a su vez pudiera ser asumido por las nuevas organizaciones que se iban sumando reunión a reunión, en pos de fortalecer la dinámica y la identidad colectiva. Por ello, además de las ferias regionales de cooperativas y mutuales, los intercambios de conocimiento y servicios de apoyo a otros emprendimientos presentaron un proyecto a las autoridades municipales para la constitución de un polo productivo para el desarrollo y fortalecimiento empresarial de organizaciones de la ES. Este proyecto fue elaborado en un proceso de co-construcción con vistas a su implementación entre varios actores públicos y de la ES, de alcance provincial y nacional. La modalidad de organización del propio CMESS y de gestión de sus actividades es un indicador de sus

supuestos: la naturaleza participativa y protagonista de las organizaciones de la ES en la construcción y producción de políticas públicas de ES junto al Estado. El CMESS funcionó durante este período bajo la dirección del equipo A mediante una modalidad de co-construcción y co-producción de acciones públicas y políticas.

6. La autogestión y la economía social como oportunidad laboral

Desde el equipo B se iniciaron acciones de promoción del autoempleo dirigidas a desempleados que no pudieron ser incluidos en programas de protección social y promoción del empleo del gobierno nacional o provincial. Se diseñaron y brindaron cursos de capacitación en autogestión y ES y se buscaron fondos nacionales y provinciales para subvencionar emprendimientos autogestivos individuales y asociativos.

De acuerdo con las demandas de los interesados se formularon proyectos asociativos e individuales de emprendimientos productivos y comerciales que fueron presentados al MDS. En primer lugar se obtuvieron fondos del Programa Regional de Emprendimientos Sociales para subsidiar herramientas, máquinas e insumos de cuarenta y tres emprendimientos productivos solidarios entre 2003 y 2004 y se organizaron nueve emprendimientos productivos conformados por titulares del PJJHD, financiados por el MTESS y MDS. La búsqueda de subsidios para emprendimientos productivos fue una preocupación continua de la dirección del equipo. Sin embargo, y a pesar del contacto continuo y una buena comunicación con los funcionarios del MDS, la diferente afiliación partidaria del municipio con los gobiernos nacional y provincial obstaculizó la obtención de recursos económicos al nivel de sus demandas. La oferta de recursos desde el nivel nacional para emprendimientos productivos en torno de la ES estaba dirigida a población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, línea en la cual se enmarcó el posterior programa municipal de promoción de emprendimientos autogestivos (PMEA) cuyo diseño fue inspirado en el PMO.

No obstante las dificultades políticas mencionadas, el equipo B logró firmar un convenio con el MDS para subsidiar emprendimientos autogestivos en el marco del PMO. A fin de presentar un número importante de proyectos el equipo invitó a difundir y presentar propuestas al equipo A y al CMESS. Entre ambos equipos fueron presentados más de 60 proyectos al PMO, aprobándose 57 emprendimientos productivos asociativos y un servicio a la producción (stands para la feria de cooperativas y emprendimientos). Dado que la implementación del PMO requería formar una mesa de actores locales

para la pre-evaluación de los proyectos de emprendimientos se convocó también al Consejo Local Económico y Social (que había participado de la gestión del PJJHD) y al CMESS, integrándolos de esta manera en una etapa de la política. No obstante, la participación de los actores de la ES y de la sociedad civil fue restringida a la etapa de pre-evaluación de los proyectos, disolviéndose a continuación el espacio de consenso, sin haber buscado su integración a la implementación y seguimiento de la política.

El tiempo transcurrido desde la formulación de los proyectos hasta la entrega de los elementos subsidiados, alrededor de uno a dos años, hizo que algunos aspirantes se alejaran debido a que consiguieron empleo mientras que un grupo se disolvió. El universo de grupos era heterogéneo, algunos postulantes poseían experiencia en su rubro como trabajadores en relación de dependencia, otros ya se desempeñaban de manera autogestiva (principalmente de manera individual), mientras que pocos grupos poseían experiencia como empresa asociativa.

En este equipo se ha puesto en funcionamiento un concepto de la ES que se vincula estrechamente con una tarea de protección social, en la cual la ES resulta un medio de auto-empleo para generar ingresos y atemperar situaciones de vulnerabilidad causadas por el desempleo que afectan la identidad personal:

> …está viniendo {a la oficina} una persona con ánimo caído, desilusionada de haber estado buscando trabajo y no conseguir. La economía social es una opción que para muchos es muy buena. Algunos lo toman como una salida pasajera; muchos igual lo aprovechan (…) Uno está dando oportunidades como para levantar la autoestima y a partir de ahí generar nuevos ingresos, que lo tomen como que es su trabajo, no una salida temporaria (Funcionario municipal 1, 2011).

El concepto de ES permite referirse a una práctica organizativa de producción (individual o asociativa) y de comercialización que identifica y reúne a los emprendedores en un colectivo. Esta perspectiva sobre la ES se transmite por los tutores y formuladores de los proyectos a la población destinataria (empleados sub-ocupados, emprendedores y desocupados) en las entrevistas individuales, reuniones específicas y en las visitas a la sede del emprendimiento. Sin embargo esta transmisión no se realiza a través de un proceso que incluya un espacio de co-construcción y diálogo con los actores comprendidos:

> Damos el taller de economía social y la idea es que quede en la cabeza de los emprendedores, que se acuerden. Los tutores cuando van a la casa se fijan, controlan, remarcan la idea de economía social. Observan que no se hayan ido de la economía social, que no encubran trabajo en

negro ni en blanco (Funcionario municipal 1, 2011).

Desde los primeros años, se intentó promover la formación de redes de articulación comercial entre los emprendedores participantes de los programas de subsidios, fomentando la compra colectiva de insumos entre los mismos. Asimismo, se brindaron cursos de comercialización, de cálculo de costos, administración general y, por medio de la Red de Apoyo al Trabajo Popular del INTI, se les facilitó el acceso a capacitaciones en procesos productivos. Entre las diversas estrategias de apoyo a los emprendimientos se organizó también una feria itinerante como medio para abordar una de sus principales dificultades: la comercialización de sus producciones. La feria funcionaba en fechas festivas en la plaza central, frente al palacio municipal y en las diversas plazas donde se realizaban festivales culturales. También estuvieron presentes en las Ferias organizadas por el equipo A y el CMESS, luego de sortear las negativas por parte las organizaciones miembro del CMESS que no reconocían a los emprendimientos como actores de la ES y, en consecuencia, con derecho a participar.

Algunas de las cooperativas y mutuales fundadoras del CMESS en un primer momento resistieron la participación de los emprendedores autogestivos otorgándoles un reconocimiento parcial como "actores potenciales de la economía social".

Los principales aspectos en cuestión estuvieron relacionados con la naturaleza y características de las organizaciones de la ES. Las diferencias estuvieron vinculadas en primer lugar con la inscripción de sus actividades y la legitimidad del reconocimiento jurídico: "…nosotros estamos en la economía formal, presentamos balances, el emprendedor no, entonces hay una gran diferencia" (Representante organización del CMESS 1, 2009).

En segundo lugar, se discutieron las diferencias de origen y pertenencia a la ES entre las organizaciones tradicionales (reconocidas por su trayectoria histórica organizacional) y los actores emergentes o de economía solidaria. En tercer lugar los objetivos sociales, económicos y políticos de unos y otros no fueron interpretados como pasibles de articulación:

> …ellos armaron los emprendimientos con la idea de después ser una PYME y volver al mercado laboral, tradicional. Y nosotros no, somos una cooperativa que queremos otras reglas de juego para los espacios de trabajo" (Representante organización del CMESS 2, 2011).

Esta divergencia entre los objetivos de los emprendedores y los miembros fundadores del CMESS, operó como el principal impedimento para constituir un proyecto político común:

> había mucha pelea en que soy emprendedor y no quiero ser cooperativa, soy cooperativa no quiero ser emprendedor. No nos conocíamos… Después nos organizamos y empezamos a trabajar mejor (Emprendedor PMO 1, 2011).

De esta forma, alrededor de la participación de los emprendedores tuvo lugar una primera disputa en torno al sentido y alcance del término ES, que como lucha por el establecimiento de un significado legitimo en la arena política, tuvo como correlato un enfrentamiento entre actores y dominios de la estructura gubernamental.

El sentido de ES que aplicó el equipo B, más amplio en su cobertura con respecto al equipo A y el CMESS, ha detentado mayor eficacia política al congregar una importante cantidad de actores, e integrar valores como empleo, producción[8], democracia, y solidaridad. De esta manera, esta perspectiva sobre la ES integra varios significantes relevantes en un solo concepto. Por su parte, el equipo A desarrolló una concepción de la ES diferente, que reconoce a colectivos asociativos que realizan actividades económicas con prácticas políticas específicas (gestionados democráticamente), esto implica un objetivo de transformación social al compartir la convicción de que es posible construir "otra economía". Por ello no hacen foco en la práctica socio-productiva como medio de sobrevivencia sino en la praxis política de este modo de organizar la producción.

Los cambios institucionales que permitieron la ampliación del concepto de ES a nivel oficial, con la jerarquización del equipo B y la integración del equipo A bajo su dirección, operaron por la fuerza sobre el CMESS. En la práctica, esa definición no pudo ser asumida por consenso ni aceptada simplemente por la legitimidad formal de la autoridad que la promovió, por lo que terminó promoviendo un aislamiento y retirada de las organizaciones que no fueron convencidas, resultando posteriormente un CMESS con menor participación, desmembrado como actor colectivo al no haberse integrado bajo un objetivo común los miembros fundadores del mismo y los emprendedores incorporados posteriormente:

> …los actores de la economía social venían con un nivel de participación muy grande, que estaba activo y quería políticas para el sector. Que además venían con una historia de trabajo en el territorio y de pronto se les cerró la puerta" (Funcionario municipal 7, 2011).

[8] Empleo y producción funcionan como valores en el discurso y práctica analizados. Empleo reúne los sentidos de inclusión social, utilidad social, identidad trabajadora y autoestima. Producción remite a la generación de empleo, desarrollo económico y social local y crecimiento económico.

Actualmente en el área unificada de ES predomina una visión sobre el papel del CMESS que atribuye a las organizaciones un papel formal, informativo y no de co-decisoras o socias en la producción de una política para el sector. De esta manera, se redujo la amplitud de las propuestas del CMESS y al presente sus actividades se centran en encuentros de difusión de las ideas del cooperativismo y ES.

7. Los emprendimientos como resultado de la política local y nacional

El PMO, dada su orientación para generar trabajo a través de emprendimientos conformados bajo ciertos principios identificados con la ES impulsó a los formuladores y tutores a observar las características organizacionales de las nuevas formas asociativas y a tomar en cuenta entre otras la situación de desempleo o subempleo y la vulnerabilidad del hogar de los interesados en conformar emprendimientos.

En el cumplimiento de su tarea, los trabajadores del municipio resaltan que la perspectiva sobre la ES que sostienen y difunden entre los nuevos emprendedores no tiene el efecto performativo buscado sobre las prácticas de éstos: "El que viene como patrón por más que venga al taller de economía social no va a cambiar su modo de pensar" (Funcionario municipal 4, 2011).

Así, la trayectoria laboral de los emprendedores es un factor que condiciona el tipo de práctica organizativa del emprendimiento:

> La persona desocupada que fue patrón en un taller textil le cuesta más el tema de la asociatividad, por más que haga un taller de economía social de un día no lo va a entender, va a terminar poniendo a trabajar a alguien en negro porque fue lo que siempre hizo... Pasar de esta economía a la economía social viene de la experiencia que tuvo cada uno (Funcionario municipal 4, 2011).

Para los funcionarios, aquellas personas con experiencia laboral en oficios y/o actividades por cuenta propia son candidatos con competencias más adecuadas para desempeñarse de acuerdo a la cultura organizacional de la ES. La experiencia autogestiva (individual o asociativa) es apreciada en la evaluación del proyecto, por dar cuenta de saberes de gestión del propio trabajo, de producción, comercialización y administración del emprendimiento. También es valorado el trabajo a destajo desde el hogar dado que permite desarrollar un aprendizaje sobre la gestión del tiempo y la organización espacial.

Desde la perspectiva de los funcionarios consultados, las personas con trayectorias laborales en relación de dependencia, a diferencia de quienes fueron empresarios-patrones, serían más proclives a compartir

los valores característicos de la ES. Desde esta visión se da por sentado que las actividades independientes y/o las formas autogestivas se encuentran directamente o indirectamente asociadas con los valores de democracia, solidaridad, y responsabilidad, los cuales contribuirían a la sustentabilidad de los emprendimientos. La sustentabilidad económica del emprendimiento es medida en la pre-evaluación que se realiza en el municipio, con el instrumento desarrollado por el PMO, mediante una proyección de ingresos netos suficientes para reponer insumos, renovar el capital y distribuir excedentes entre los socios. Asimismo, consideran el conocimiento del proceso de producción, aspectos de comercialización y gestión así como también las características asociativas del grupo. Estos mismos indicadores son tomados en cuenta en las propuestas dirigidas al fortalecimiento de los emprendimientos una vez iniciados.

En la pre-evaluación, el conocimiento del proceso productivo es un requisito esencial ya que puede garantizar el buen desarrollo del emprendimiento. Para los emprendedores con experiencia previa este conocimiento es una condición necesaria para la viabilidad del proyecto:

> Me llamó mucho la atención porque había gente que no estaba capacitada, por ejemplo había uno que pedía máquinas para poner una carpintería y no sabía nada de carpintería. O gente que pidió el Manos a la Obra para hacer trabajos en goma eva. Y yo pensaba: a futuro ¿cómo hacés para vivir de eso? (Emprendedor PMO 1, 2011).

Se han identificado dificultades para brindar asistencia técnica específica según la actividad del emprendimiento. La importancia del conocimiento sobre la actividad a realizar por los emprendedores es contrastada con la inexperiencia y/o desconocimiento de algunos técnicos municipales encargados de las tutorías y formulación de los proyectos:

> Los que asesoraban no sabían nada. Yo ya trabajaba y vendía mi producción, necesitaba reforzarla, llevé presupuestos de la casa donde compraba, pero querían que sea de gente que fuese proveedora del municipio. La gente que proveía al municipio vendía caro y el producto era de mala calidad. Al día de hoy tengo la tela guardada, no se puede vender porque es mala y yo no me voy a quemar con mi producto (Emprendedor PMO 4, 2011).

Otro de los indicadores de la sustentabilidad considerado relevante es la asociatividad, entendida como las relaciones equilibradas entre los miembros del proyecto que comparten responsabilidades y distribuyen de manera consensuada los excedentes. La misma es valorada tanto por los integrantes de los emprendimientos como por los funcionarios

municipales, quienes no desconocen que la práctica asociativa no se desarrolla simplemente a partir de reunirse y formar un grupo. Dado que la asociatividad entra en juego también como una condición formal, a veces es "representada" por los integrantes a fin de obtener el subsidio, en particular por aquellos (identificados por los funcionarios y los propios emprendedores) cuya intención no es conformar un proyecto asociativo sino individual, debido a que su trayectoria laboral previa no lo contempla o porque simplemente desconoce sus características. La condición de presentar un proyecto colectivo aparece como un requisito a cumplir, a veces jugando una solidaridad entre pares y, para muchos, con un final anunciado: "Hay jóvenes que se asocian porque uno le hace la gauchada al otro. Así se terminan muchos proyectos. Se juntan, se separan, dividen las máquinas, y no pudieron producir nada" (Funcionario municipal 2, 2011).

De esta manera, el plan tendría un efecto performativo a través de los requisitos exigidos a los emprendedores para ser elegibles y por tanto construye sus propios destinatarios; es decir, genera una demanda de perfiles satisfecha por el *mercado potencial de beneficiarios,* quienes son interpelados por las políticas asistenciales del Estado. Frente a estos requisitos habría una adecuación de las estrategias de los potenciales beneficiarios al requisito de la asociatividad del plan para presentarse como "candidatos", quienes actúan como "cazadores de recursos" en términos de Merklen (2010).

El contexto socioeconómico y político posterior a la crisis de 2001 condicionó los indicadores utilizados y la propia evaluación realizada al flexibilizar los criterios de sustentabilidad favoreciendo una mayor incorporación de beneficiarios. Estos indicadores y los criterios para su implementación fueron modificándose a la par que las condiciones meso económicas fueron mejorando:

> Se acompañó a todo el mundo en cada línea de subsidios y algunos lograban una buena formulación del proyecto, vos podías ver una mínima sustentabilidad. Pensando en el 2002, 2003 era válido que sea viable sólo por los próximos seis meses o un año" (Funcionario municipal 6, 2011).

No obstante, en la práctica, el indicador preponderante fue la continuidad del emprendimiento en el tiempo, es decir, que se homologó continuidad a sustentabilidad. Por ello, los emprendimientos que no solicitaron nuevos subsidios ni participaban en la feria de emprendedores y/ o en las reuniones para emprendedores organizadas por el municipio fueron, en general, catalogados como inactivos.

La feria como espacio físico reconocido de encuentro e intercambio entre productores-vendedores y consumidores está

concebida por los funcionarios municipales como el espacio de "solución" de la principal debilidad de los emprendimientos: la comercialización. La feria es la entrada al mercado y estar en ella significa, desde la perspectiva que transmiten los funcionarios, participar en el mismo. Tal como se mencionó, aquí también la trayectoria laboral es un factor, entre otros, que tiene incidencia en la sustentabilidad dado que los grupos integrados por ex asalariados cuentan con menos experiencia en las tareas de comercialización:

> El emprendedor hace el producto más lindo…. pero después no lo sabe vender, porque siempre fueron empleados. El tema de la feria es fundamental porque ahí es donde empiezan a articular, a hablar con la gente, a tener contactos y a vender. (Emprendedor 1, 2011)

Sin embargo aunque la feria puede ser una solución para los problemas de comercialización también se le reconocen límites debido a que "se corre el riesgo de construir una burbuja de relaciones estables y funcionales" a la cual se aferrarían, sin deseos ni necesidad de buscar y/o generar otros mecanismos de venta, y de articulación con pares, acentuando de esta manera la dependencia de su sustentabilidad a la participación y permanencia en este espacio. Así, para algunos "la feria sigue generando demasiados adictos, están muy cómodos en la feria, están vendiendo y eso es todo lo que hacen." (Emprendedor 1, 2011).

Igualmente, los participantes identificaron otros problemas derivados de la organización vigente de la feria, especialmente vinculados con las condiciones de trabajo tales como los horarios y la falta de protección ante las inclemencias del clima[9]. Estas demandas no fueron atendidas por los funcionarios municipales por considerar que no eran atendibles ya que el municipio no era su empleador y se consideraba que excedían las posibilidades de la política del gobierno local: "Deliran. Piden cosas al municipio que no pueden ser (…) han pedido ponerle un techo, hacer una galería con la feria." (Funcionario municipal 1, 2011)

Las limitaciones de la infraestructura sometían a los feriantes a condiciones precarias que afectan, según las situaciones personales, su salud, la organización familiar y laboral. Estas situaciones fueron

[9] La feria, situada al aire libre en una vereda al costado del palacio municipal, no posee una infraestructura adecuada para refugiarse de la temperatura, vientos, lluvia. Varios emprendedores han manifestado al coordinador de la misma que no encuentran posible por cuestiones de salud participar de la misma en verano y/o en invierno. Así como otros tampoco participan por la exigencia de estar presentes los tres días que funciona (viernes, sábado y domingo) debido a su carga familiar, cansancio o compromiso con otra ocupación laboral.

expresadas por ellos y tratadas por los funcionarios como demandas individuales lo cual restó fuerza para llevar a cabo una acción conjunta y afianzar la construcción de la feria como un actor colectivo.

La actividad de la feria se realizaba en un contexto reglamentario y sujeto a la autoridad municipal, a pesar de que su reglamento fue constituido en sus inicios por consenso entre emprendedores y funcionarios. Para los participantes se presenta como un espacio rígido cuyo funcionamiento y condiciones limitan la posibilidad de negociar las condiciones de trabajo, los días y horarios.

Las diferentes relaciones que mantienen los emprendedores con el mercado, entre vendedores-competidores en la feria, con vendedores-competidores externos a la feria y con los consumidores, se desarrollaban en tensión. Las prácticas individualistas y competitivas desplazaron toda intención de un intercambio de la producción en base a los principios de un comercio justo y responsable propio de la ES:

> En la feria municipal te fijan el precio. Las veces que hemos ido nos cuestionaban porque teníamos la política de aumentar el 70% y no más, nos decían '¿por qué lo tenés barato? ¿Sacaste mal los costos?' 'No, yo no sacó mal los costos'. Lo sacamos con luz, con amortización, como se saca el costo realmente, más el trabajo, más la ganancia" (Emprendedor 2, 2011).

También algunos funcionarios propician un análisis que privilegia el individualismo y la utilización de un instrumental operativo característico del que está orientado a las empresas convencionales, en especial cuando se examina la sustentabilidad. De esta manera, se reproducen parámetros de evaluación que no distinguen ni reparan en la ES, sino que se basan en el estudio del comportamiento de un agente representativo ideal, de cuya agregación obtienen las conclusiones para explicar la dinámica del conjunto.

Cuestiones relativas a la inserción del emprendimiento en la estructura comercial y productiva local y en redes de apoyo tienen estrecha relación con un comportamiento proactivo e individual de los emprendedores. Por ello, para los funcionarios la "sustentabilidad depende de los emprendedores", de su "trabajo cotidiano" (Funcionario municipal 2, 2011).

Con respecto a las reuniones especializadas, como otra de las principales acciones concebidas para el fortalecimiento de los emprendimientos, la estrategia municipal se orientó a que realizaran acciones complementarias de articulación productiva, entre sí. Sin embargo, este objetivo no fue alcanzado debido a la primacía de emprendimientos individuales (sobre todo del PMEA, que no exigía a todos sus destinatarios el requisito de asociatividad) y potencialmente

competidores (principalmente en el caso de las actividades textiles y gastronómicas) razón por la cual la propuesta de articular los emprendimientos no tuvo continuidad al no establecerse un proyecto económico colectivo.

Dentro del conjunto de acciones para el fortalecimiento de los emprendimientos, las tutorías ocuparon un lugar central sin lograr, sin embargo, satisfacer las expectativas de los "tutoreados": "Los tutores no servían, no sabían resolver problemas. Tuvimos un inconveniente con la máquina: le faltaban accesorios y no los repusieron nunca. Los tutores desconocían los materiales que pedíamos" (Emprendedor 4, 2011).

Las entrevistas con los emprendedores mostraron un desfasaje entre las capacitaciones ofrecidas y el estado de desarrollo de los emprendimientos y las necesidades y prioridades de los emprendedores, quienes se preocupaban en primer lugar por incrementar sus ingresos antes que por mejorar el diseño y presentación de su producto:

> Las reuniones de capacitación en *merchandising, packaging*, de cómo presentar el producto, estaban buenas pero a mí no me servía, estaban enfocados para lo textil. Después, el tema de la venta, te arengaban a que salgas a vender, y yo desde los dieciocho que estoy en la calle y no es tan fácil (...) Yo pensaba las capacitaciones no dan para seguir viniendo', entonces me fui (Emprendedor 1, 2011).
>
> "Me sigo manejando como la primera vez, no me varió nada, yo trabajo desde hace 15 años, siempre trabajé en costura" (Emprendedor 4, 2011).

Las acciones para el fortalecimiento de la sustentabilidad realizadas por el municipio reproducen las bases de una economía clásica que concibe la existencia de un mercado donde a partir de las expectativas de demanda y oferta de compradores y productores deviene un punto de equilibrio (todo lo que se oferta se vende y todo lo que se demanda es adquirido[10]).

Desde este lugar se concibe un mercado potencialmente infinito donde se podría colocar cualquier producto, que puede ser perfeccionado a partir de la competencia con otros productores. Por ello, la Feria de emprendedores ha sido presentada como "la" solución principal a los problemas de comercialización de los emprendedores.

Asimismo, se han desarrollado otras herramientas de promoción de la comercialización, como una marca colectiva local. La misma es

[10] Esta concepción, presente en la Feria de Emprendedores, se condice con la perspectiva de la ley de Say, la cual afirma que toda oferta crea su demanda (Say, 1803)

parte de una línea de trabajo del MDS para el fortalecimiento de la ES y tiene como objetivo favorecer la comercialización de los productos elaborados por los vecinos del partido, bajo un distintivo común, promoviendo el consumo de productos locales y la actividad emprendedora.

Sin embargo, esta herramienta no ha sido dispuesta para cualquier tipo de emprendimiento, en primer lugar, los mismos deben ofrecer bienes que sean no perecederos y puedan ser vendidos por terceros y, en segundo lugar, deben cumplir con ciertos criterios de calidad establecidos por los técnicos del municipio y contar con suficiente volumen de stock. Por tanto, la marca local se presenta como una opción válida para aquellos emprendimientos que han superado la primera etapa de simple generación de ingresos de supervivencia y se encuentran con posibilidades de acumular capital.

Conclusión

En el plan de promoción de la ES analizado predominó una perspectiva de protección social, centrada en personas en situación de pobreza, excluyendo aquellos actores de la ES (como cooperativas y mutuales) cuyos miembros no formasen parte de hogares pobres. Así, la política se enfocó, sobre todo en la práctica y en parte de su discurso, en emprendimientos de subsistencia, en actores con limitadas posibilidades para modificar mercados, instituir diferentes prácticas en la economía, en el trabajo y en la política. En efecto el enfoque predominante tanto en la construcción como en la producción de la política de ES en el marco del PMO se constituyó a partir del objetivo general de satisfacer las demandas de ingresos y trabajo de una población necesitada.

La necesidad vinculada principalmente a la reproducción de la vida, tuvo predominancia en la estrategia política y se impuso por sobre la construcción de un proyecto colectivo integral de largo plazo, que incluyera a grandes y pequeños actores de la ES.

En el nivel micro las políticas estatales para la generación y apoyo de emprendimientos económicos solidarios contaron con herramientas limitadas para alcanzar el grado de sustentabilidad socioeconómica propuesto debido a diversos factores. Las tutorías y el seguimiento que brindó la organización que lo implementaba a nivel local fueron escasos de acuerdo a las necesidades de los emprendedores, a esto se añade la debilidad del mecanismo para transmitir y promover una "cultura organizacional" asociativa.

La concepción sobre la naturaleza de la autogestión puesta en

práctica por los actores gubernamentales desde de una perspectiva de asistencia social, operó como un obstáculo para transmitir y promover una cultura organizacional asociativa y de decisión democrática. Los emprendimientos se han desempeñado con escasos recursos tecnológicos, económicos y de formación y con limitaciones debido a su inserción periférica en los mercados de bienes y servicios y financiero. La situación general de aislamiento con respecto a otras unidades productivas similares, representa una dificultad para disputar la distribución del ingreso en el mercado y acumular capital en pos, si se quiere, del objetivo de la ES de transformación del sistema económico-político y cultural.

Las limitaciones de estas capacidades son resultado del desequilibrio entre las nuevas responsabilidades asignadas a las organizaciones locales administradoras del plan y sus recursos técnicos-estratégicos.

Por tanto, en el nivel meso, la escasa interacción y la insuficiente articulación entre el Estado nacional y municipal y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión del plan analizado no contribuyó a generar aprendizajes colectivos para el afianzamiento de una política de ES. En la implementación del PMO interactuaron varios actores políticos, estatales y de la sociedad civil, con orientaciones e intereses diversos que a veces entraron en tensión tanto en la formulación como en la aplicación de los instrumentos utilizados para la aprobación, evaluación y seguimiento de los proyectos. La distribución de recursos y responsabilidades asignados a nivel nacional por el MDS y a nivel local, en este caso por el municipio, confinaron a las organizaciones de la sociedad civil y la ES convocadas a un rol secundario, restringido a la aceptación de los objetivos del plan y su lógica de funcionamiento. Por ese motivo se limitó la posibilidad de alcanzar el objetivo propuesto por el MDS de generar un nuevo enfoque de políticas estatales participativas para lograr el empoderamiento de las comunidades y una mayor eficacia social. Por otra parte la implementación del PMO recurriendo a mecanismos centralizados no promovió una gestión local, participativa y autónoma. De hecho, en el caso del municipio hemos observamos que para lograr mayor capacidad de acción el gobierno local creó su propia política orientada al empleo y la ES. En ella, el municipio repitió finalmente el estilo centralizado de gestión y monoconstructor de la política nacional, dejando fuera a organizaciones de la economía social y de la sociedad civil (tanto en las decisiones de su diseño como en las responsabilidades para su implementación). Por tanto, la reproducción de un entramado de poder dirigido

verticalmente por la instancia gubernamental de mayor jerarquía forzó a los actores sociales interesados en la co-construcción y co-producción de la política de ES a la subordinación o retirada. Los actores no estatales detentaron entonces una escasa influencia en los resultados sustanciales del plan y en la definición del sentido operativo de ES de acuerdo con los recursos disponibles y las características de las alianzas constituidas.

La competencia por la definición de un sentido legitimo y único de ES tanto entre los funcionarios como entre los actores de la sociedad civil, tuvo implicancias en la diversidad de lógicas de acción coexistentes y en la cambiante y circunstancial modalidad de participación de los actores locales.

Con lógicas distintas, el equipo municipal A y el equipo B de promoción de la ES se desempeñaron como subsistemas complejos pero independientes entre sí, de manera que la articulación y el diálogo con el entorno sobre el que actuaban y comprendían de forma diferente, se realizaba fragmentadamente y en competencia por los recursos y su incidencia. Posterior a la unificación de los equipos, predominó sobre la política de ES una perspectiva de protección social, centrada en personas en situación de pobreza. De esta manera, estuvo vigente en el gobierno local estudiado tanto en la construcción como en la producción de la política de ES la visión desarrollada por el MDS.

En definitiva, tanto la dinámica de interacción entre los organismos estatales y las organizaciones civiles como los vínculos entre los niveles gubernamentales nacional y municipal estuvieron sujetos a la disposición particular de la arena política en cada nivel. Estos condicionantes no permitieron que en la formulación y gestión del PMO se desarrollasen mecanismos alternativos a la concepción de asistencia estatal de tipo transitoria y a la tradición de implementación centralizada.

No obstante estas limitaciones y el haberse implementado en un contexto de crisis social bajo la demanda de brindar respuestas inmediatas, el plan ha sido exitoso en dar un primer paso a nivel nacional para el diálogo sobre el modelo de desarrollo social, económico y cultural con diversos actores gubernamentales, públicos no estatales y privados. Esto ha sido señalado en el caso del municipio estudiado al apreciar la existencia de capacidades para la articulación interactoral en la implementación de proyectos colectivos y el fuerte interés tanto de parte del Estado como de actores no estatales (de la economía social y particulares) para participar y transformar el espacio público. En este proceso subrayamos el papel activo de los

"destinatarios" del plan, quienes aprovecharon el espacio abierto por el gobierno y se constituyeron como actor demandante, que también presenta propuestas de acción y defiende la política. Gran parte de estos destinatarios aceptaron asumir un rol diferente en el mercado de producción de bienes, pasando a ser productores autogestivos y asociados solidariamente, integrando otras formas de organización económica que hasta entonces desconocían.

Estas innovaciones sociales y experiencias políticas y asociativas que han puesto en marcha ideas y principios de la ES en el marco del PMO invitan a continuar reflexionando sobre estas propuestas y su devenir, considerando especialmente el aprendizaje tanto del ámbito público como de las organizaciones sociales en un proceso de construcción de una política de empleo e inclusión social, al mismo tiempo que el impulso a la participación en la política con implicancias en la organización social y económica.

Bibliografía

ARCHAMBAULT, E. (1996) Le secteur sans but lucratif - Associations et fondations en France, Economica, Paris.

CHAVES, R. y MONZON, J.L. (2000) "Políticas públicas", en Rafael Chaves et al. (directores) Economía Social y Empleo en la Unión Europea, CIRIEC-España.

CORAGGIO, J. (2005) "Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria", presentado en Seminario del Plan Fénix: Una estrategia nacional de desarrollo con equidad", Universidad de Buenos Aires, agosto. [En línea], consultado el 13 de noviembre de 2012. URL: http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews.

_____. (2009) "Sostenibilidad", en A.D. CATTANI, CORAGGIO, J. L. y J-L. LAVILLE (org.) (2009) *Diccionario de la otra economía*, Altamira, UNGS, CLACSO, Buenos Aires.

CORAGGIO, J. L. y SABATÉ, A. F. (Dir.) (2010) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*, UNGS, Buenos Aires.

DEFOURNY, J. y DEVELTERE, P. (2001) "Orígenes y perfiles de la economía social en el norte y en el sur", en Defourny, J., Develtere, P. y Fonteneau, B. (eds.), *La Economía social en el Norte y en el Sur*, Corregidor, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ SOTO, S. y TRIPIANA, J. (2009) "Las organizaciones de la sociedad civil y el desarrollo de experiencias de economía social: alcances y limitaciones en la ciudad de Tandil en las últimas décadas", *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas*

sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá, 24 de agosto, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires. [En línea], consultado el 11 de agosto de 2011. URL: http://www.econ.uba.ar/seminario/Ponencias /Eje%206/Las%20organizaciones%20de%20la%20sociedad%20civil-F%5B1%5D.Soto%20Tripiana.PDF.

FRANCISCOVIC , K. (2009) "Las cooperativas de trabajo, herramienta del Estado como política de desarrollo. El caso de un programa de generación de empleo cooperativo", *Documentos del CESOT,* Facultad de Ciencias Económicas, UBA, N° 66.

GAIGER, L. I. (2004) "Eficiencia sistémica", en A. D. Cattani (Org.) La otra economía, Altamira, OSDE, UNGS, Bs. As.

_____. (2007) "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas", en J.L. Coraggio (Org) *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, UNGS-Altamira, Buenos Aires.

_____. (2009) "Emprendimiento económico solidario" en A.D. CATTANI, CORAGGIO, J. L. y J-L. LAVILLE (org.) (2009) *Diccionario de la otra economía*, Altamira, UNGS, CLACSO, Buenos Aires.

GANDULFO, A. (2006) « La consolidación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social MANOS A LA OBRA", en 2° Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional. Aportes de la universidades del Mercosur, Dirección de Fortalecimiento de Espacios Asociativos de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

GOREN, N. (2005) "Plan Nacional Manos a la Obra¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?", *7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, 10 al 12 de agosto, Buenos Aires.

KIRCHNER, A.M. (2007) *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social,* Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

LAVILLE, JL. (2004), "El marco conceptual de la economía solidaria", en LAVILLE, J-L. (org.) Economía social y solidaria: una visión europea, Altamira: Buenos Aires.

MERKLEN, D. (2010) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003),* Editorial Gorla, Buenos Aires.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2007) *Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra,* Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Buenos Aires.

NYSSENS, M. (1996) "Économie populaire au Sud, économie sociale au Nord: des germes d'économie solidaire?", en SAUVAGE, P. *Reconcilier l' économique et le social,* OCDE, Paris.
QUIJANO, A. (2007) "¿Sistemas alternativos de producción?", en CORAGGIO, J. (org.) *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas,* Altamira, Buenos Aires.
RAZETO, L.M. (1997) *Los caminos de la economía de solidaridad,* Lumen-Hvumanitas, Buenos Aires.
REBÓN, M. y ROFFLER, E. (2007) *Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra,* Observatorio Social Sobre Gobernancia Efectiva y Desarrollo Económico Local, Buenos Aires.
REBÓN, M. y SALSE., G. (2003) "Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión", Foro de Investigadores y Docentes, Ministerio de Desarrollo Social, [En línea], consultado el 11 de agosto de 2011. URL: http://www.desarrollosocial.gov.ar /notas/foro2 (consulta 25-07-2011)
SCHIOCHET, V. (2009) "Políticas Públicas", En: Cattani, Antonio, Coraggio José Luis y Laville, Jean – Louis (org), *Diccionario de la otra economía*, UNGS/ CLACSO coedicioneS/Editorial Altamira: Buenos Aires.
VAILLANCOURT, Y (2009) "Social economy in the co-construction of public policy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, n° 80, vol. 2, 275–313.
VERANO, L. (2001) *Economia solidária: uma alternativa ao neoliberalismo,* CESMA, Santa Maria.

Resoluciones Ministerio de Desarrollo social - Presidencia de la Nación (MDS)

Resolución N.° 1.375/2004, del 13/04/2004, por la que se crea el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".
Resolución N.° 2.476/2010 de Adecuación del plan "Manos a la Obra", Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional, Secretaría de Economía Social y Secretaría de Organización Comunitaria y Comunicación Comunitaria.