
**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

PREPARADA POR:
**Marcela Rebón
Erika Roffler**

Ciudad de Buenos Aires - Argentina

ÍNDICE

1	RESUMEN.....	1
2	INTRODUCCIÓN	2
3	ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL	4
3.1	ACERCA DE LOS CONCEPTOS ECONOMÍA SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL COMO EJES DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL	6
4	CARACTERIZANDO A LOS EMPRENDEDORES: UN GRUPO MUY HETEROGÉNEO DE TRABAJADORES QUE INTEGRA EL SECTOR DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.....	9
5	ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MANOS A LA OBRA: RESULTADOS Y MODELO DE GESTIÓN	13
5.1	EL PLAN MANOS A LA OBRA: RECONSTRUYENDO LA INTERVENCIÓN SOCIAL.....	14
5.1.1	<i>Etapa 1: Inserción en la agenda social de la problemática de la economía social</i>	15
5.1.2	<i>Etapa 2: Descentralización de la gestión y fomento de proyectos estratégicos.....</i>	19
5.1.3	<i>Etapa 3: Hacia un sistema de apoyo a la economía social y el desarrollo local</i>	24
6	A MODO DE CONCLUSIONES: ACERCA DE LOS DESAFÍOS DEL PLAN MANOS A LA OBRA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL.....	28
7	BIBLIOGRAFIA.....	30

1 RESUMEN

El *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"* se puso en marcha en agosto del 2003 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El eje principal consiste en el apoyo a experiencias socioproductivas vinculadas a la economía social, enmarcadas en un contexto de desarrollo de las localidades. Uno de los logros significativos de esta política pública consiste en la masividad alcanzada en el apoyo de estas experiencias así como también en el fortalecimiento de actores locales y regionales vinculados al desarrollo de las ciudades y la economía social. En este sentido, se percibe un cambio sustantivo en la construcción de un nuevo paradigma de política social vinculado a la *inserción laboral* de las personas y no sólo a estrategias de tipo asistencial o de promoción comunitaria.

Este artículo reseña los principales lineamientos del PMO, presenta una serie de resultados del Plan a la fecha y algunas ideas en torno a los desafíos futuros. El documento contempla un primer apartado en el que se describen los principales elementos conceptuales y metodológicos a partir de los cuales se diseñó y puso en marcha la política pública, luego se presenta una caracterización de los beneficiarios y potencial población objetivo del mismo. En el tercer apartado, se analiza el proceso de implementación del mismo a partir de la definición analítica de tres etapas, tomando en consideración los principales objetivos planteados y la lógica de intervención preponderante en cada una de ellas. Por último, se plantean una serie de desafíos y temas que hacen a la construcción de un modelo de política social y a la gestión del Plan en el futuro.

2 INTRODUCCIÓN

La crisis que afectó a Argentina a partir del 2001, significó entre otras muchas cuestiones, la necesidad de revisar los paradigmas tradicionales con que había operado la política social así como también un esfuerzo significativo por parte del Estado Nacional, los gobiernos locales y provinciales y los actores sociales, para poner en marcha dispositivos que permitieran la inclusión social de amplios sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad social y económica¹.

Uno de los temas centrales de la agenda social en Argentina ha estado vinculado al diseño e implementación de políticas públicas que tengan como principal objetivo mejorar los ingresos de los sectores en situación de pobreza e indigencia que, en el año 2002, alcanzaban a más del 50% de la población².

Ante la imposibilidad de incorporarse en el mercado de trabajo asalariado, un sector importante de la población se volcó a la práctica del autoempleo. Una de las modalidades adoptadas consiste en la puesta en marcha de emprendimientos productivos para el autoconsumo y para la comercialización.

La mayoría de estos emprendimientos fueron pensados para ser desarrollados en forma transitoria, "*un mientras tanto consigo un empleo asalariado y formal como el que perdí o como el que tenían mis padres, en el caso de los más jóvenes*". Sin embargo, la realidad muestra que muchas de estas actividades se transformaron en permanentes y en la única fuente de ingresos de estas familias. Martínez M. R. y otros (2005:10).

En este contexto, el ***Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"*** - en adelante ***PMO*** - puesto en marcha a partir de agosto del 2003 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ha tenido como eje principal el apoyo a experiencias socioproductivas vinculadas a la economía social, enmarcadas en un contexto de desarrollo de las localidades. Uno de los logros más significativos de esta política pública consiste en la masividad alcanzada en el apoyo de estas experiencias así como también en el fortalecimiento de actores locales y regionales vinculados al desarrollo de las ciudades y la economía social.

En este sentido, se percibe un cambio sustantivo en la construcción de un nuevo paradigma de política social vinculado a la *inserción laboral* de las personas y no sólo limitado a estrategias de tipo asistenciales o de promoción comunitaria.

Este artículo reseña los principales lineamientos del PMO, presenta una serie de resultados del Plan a la

¹ Desde la década de los '90 tanto la pobreza como la indigencia acompañaron los ciclos económicos, disminuyendo durante los períodos de expansión económica y aumentando en los períodos recesivos. Desde la Crisis del Tequila en 1995 el crecimiento de la pobreza no se detiene, agudizándose notablemente desde que en 1998 la Argentina entrará en un largo proceso recesivo. Alcanzando en el 2001 al 35% de las personas. Entre diciembre de ese mismo año y los primeros meses del 2002, cuando la Argentina sufrió la crisis social, económica y política más profunda de su historia la población pobre aumentó más del 20% como consecuencia de la inflación y del crecimiento del desempleo, alcanzando al 57,4% de la población.

² Fuente: SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), en base a datos de la EPH, INDEC.

fecha y algunas ideas en torno a los desafíos futuros. El documento contempla un primer apartado conceptual, en el que se describen los principales elementos teóricos, políticos y metodológicos a partir de los cuales se diseñó y puso en marcha esta política pública. A continuación se presenta una caracterización de los beneficiarios y población objetivo del mismo, y en un tercer apartado, se analiza el proceso de implementación del PMO, a partir de la definición analítica de tres etapas, tomando en consideración los principales objetivos planteados y la lógica de intervención preponderante, en cada una de ellas. Por último, a modo de conclusiones finales se plantean una serie de desafíos y temas que hacen a la construcción de un modelo de política social en general y a la gestión del Plan en el futuro, en particular.

3 ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL

La eclosión de la situación social a fines del 2001, significó el punto de inflexión de un proceso de empobrecimiento del conjunto de la sociedad y de la precarización de las condiciones del trabajo, que tiene su origen en la década del '70 con la crisis del modelo de industrialización sustitutiva, y de profundo cambio cultural y de las condiciones de intercambio de los países de la región. García Delgado, D. (2003); Hintze, S. (2005).

El modelo que terminó de configurarse en los '90, dio lugar a una nueva lógica de vinculación entre Estado- Sociedad, así como a una transformación de los principales actores políticos, sociales y económicos. Sin dudas, las políticas sociales sufrieron también profundos cambios tanto en su conceptualización como en sus modalidades de intervención y de financiamiento, apostando a una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de proyectos sociales en detrimento de las competencias y responsabilidades que el Estado Nacional había asumido en décadas pasadas. Nirenberg, Olga y otros (2003).

La nueva problemática social muestra un cambio cualitativo respecto de las anteriores, con una generalización de la pobreza y la indigencia que alcanzaron en el año 2002 al 57,5 % y 27,5 % respectivamente. Ministerio de Economía de la Nación (2005:20).

La situación del mercado de trabajo también presentó una complejidad mayor dada por un incremento sustantivo del desempleo (24,1%), y del subempleo (18,6%) sumado a un creciente número de trabajadores en negro y una fuerte precariedad de las condiciones de empleo. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2006).

No obstante, a partir de mediados del 2002 se ha observado un significativo repunte de la economía con una creciente y sostenida expansión de la actividad económica³. CEPAL (2005: 97-100) Como consecuencia del aumento en el nivel de actividad de la economía, el empleo registró un incremento importante; y una caída significativa de las tasas de desocupación y subocupación. Esta recuperación fuerte del nivel de empleo post crisis permitió compensar en parte los puestos de trabajo que se habían destruido durante ese período.

En este sentido, si bien los índices de pobreza e indigencia han disminuido en los últimos años, persiste el problema de la desigualdad entre los distintos sectores sociales, a la vez que se observa una fuerte sensación de privación relativa entre los sectores de menores recursos con respecto a los de mayores ingresos. García Delgado, D. (2003).

La distribución del ingreso constituye en la actualidad uno de los problemas centrales de la sociedad argentina: si bien desde el 2003 las familias de menores ingresos han tenido una recuperación real

³ Se estima para el 2005 que el incremento del PBI superará el 8% y la perspectiva para el 2006 apunta a mantener un comportamiento similar de la economía.

superior a aquellas de mayores ingresos, la relación de los ingresos medios entre los tramos más ricos y los más pobres sólo se redujo en dos veces.

Frente a estas condiciones de pérdida del empleo y de ingresos de gran parte de la población, a partir del 2001 se fueron desarrollando, con una importante participación de los Municipios y actores sociales locales, distintas respuestas a las demandas de empleo e ingresos de la población. Lesnichevsky, C (2005:3-14).

Una de las estrategias consistió en la conformación y consolidación de experiencias de producción de bienes y/o servicios para autoconsumo, trueque o comercialización de distinta escala y en muchos casos de manera asociativa.

En la actualidad, estas experiencias han logrado acuerdos básicos entre los distintos actores locales que han permitido nuevas formas de organización productiva y comunitaria. En el año 2003, con la implementación del PMO se buscó acompañar estas experiencias existentes incipientes en muchos casos, de distinta índole y escala, a través del apoyo financiero y técnico desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Esto significó, entre otras cuestiones, que estas formas de organización productiva vinculadas a la economía social y al desarrollo de las localidades adquirieran un protagonismo significativo en la agenda de la política social y en el discurso de los principales actores gubernamentales y no gubernamentales. En tal sentido, el PMO en sus objetivos plantea no sólo el apoyo a dichas experiencias sino también el *fortalecimiento de los actores locales y regionales* y la *construcción de una institucionalidad que vincule lo social y lo económico productivo* como eje de un nuevo modelo de políticas sociales.

En tal sentido, el Plan apunta a avanzar en la construcción de un paradigma de políticas sociales, superador de los conceptos de asistencia y promoción desde los cuales se ha abordado la intervención social tradicional.

Como bien señala Arroyo en relación a la lógica histórica de intervención social: *"las políticas sociales tenían que capacitar, sensibilizar y preparar a la población y allí terminaba la tarea. La función de la economía empezaba luego y el mercado incorporaba o no a la población de acuerdo a las condiciones macroeconómicas reinantes."* Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2005: 7-9).

La modalidad de intervención del Plan ha buscado superar esta dicotomía entre lo *social* (intervenciones vinculadas a la asistencia, el acompañamiento de los sectores vulnerables y la promoción de capacidades pero sin llegar a la inserción laboral) y lo *económico* (entendido como la inserción socio laboral de los vastos sectores de la población con problemas de empleo) a través de promover el vínculo con los actores del sector privado a nivel local y regional, generar estrategias de mejora de la calidad de la producción y la incorporación del sector privado como agente de desarrollo y en la consolidación de cadenas de valor.

3.1 ACERCA DE LOS CONCEPTOS ECONOMÍA SOCIAL Y DESARROLLO LOCAL COMO EJES DE LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Como se ha mencionado, el diseño y la estrategia de intervención del PMO, se ha basado en dos ejes conceptuales, por un lado, el *Fortalecimiento de la Economía Social* y por el otro, la Promoción del *Desarrollo Local*.

La prolongada crisis del mercado de trabajo y el aumento sin precedentes de la brecha existente entre la situación social de los sectores pobres y no pobres de la población, han puesto en la escena a la economía social como un sistema de relaciones económicas y sociales que posibilitan, en un marco de solidaridad y de reciprocidad, la conformación de diversas formas de organización para la producción económica y comunitaria, tales como el autoempleo, los emprendimientos familiares, las cooperativas y las asociaciones de producción para el autoconsumo, así como los canales alternativos de comercialización.

La economía social⁴ involucra a un conjunto de experiencias asociativas que producen bienes y servicios, en donde no se prioriza el lucro sino la sustentabilidad del emprendimiento. El objetivo que persigue es generar trabajo y dar respuesta a necesidades concretas de los sectores que se encuentran excluidos y en situación de vulnerabilidad. Coraggio; J. L. (2003: 57-62).

La idea de la economía social, al mismo tiempo que intenta definir un espacio "nuevo" en términos de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, incorpora en sus objetivos una percepción sobre aquellos escenarios que permitan modificar la situación de exclusión social.

Las unidades productivas que se desarrollan en el marco de la economía social están integradas generalmente por personas de bajos recursos, que buscan una alternativa laboral e incluirse dentro del ámbito de la producción. Las mismas pueden generar externalidades positivas que impactan no sólo a los miembros de los emprendimientos productivos, sino también en el conjunto de la comunidad de pertenencia. El hecho de que el excedente generado por la actividad productiva se reinvierta en su entorno social y se cree un espacio de participación favorece la reducción del conflicto social. Caracciolo Basco, M y Foti Laxalde, M del P. (2003).

No obstante ello, el desafío más importante está dado por la necesidad de generar sinergias entre los distintos actores del sistema productivo local, creando así *cadena de valor* a nivel territorial. En tal sentido, es central el papel otorgado en el marco del PMO a la promoción de estrategias de trabajo conjunta con el sector privado tanto a través de su participación en espacios multiactorales de identificación de sectores productivos estratégicos como en cadenas productivas que vinculen a los grupos de emprendedores con los productores y actores de la economía local.

Para ello, es necesario comprometer niveles más amplios - provinciales y nacionales- no sólo locales, que generen condiciones estructurales (normativas por ejemplo) que favorezcan la sustentabilidad de las actividades productivas y la vinculación con los circuitos formales de la economía.

En cuanto al concepto de *desarrollo local*, en este caso ha sido entendido en un sentido amplio, como desarrollo de los territorios (localidades, microregiones, provincias) y no circunscrito a los límites del municipio o la localidad.

A nuestro entender el desarrollo local hace referencia a la idea de *crecimiento económico con impacto social*, es decir que las actividades que impulsan el crecimiento de las ciudades, comunas o regiones son acompañadas por medidas que posibilitan una distribución del ingreso en términos de mayor equidad.

En tal sentido, se asocia al trabajo y a la producción, ya que implica generar condiciones de actividad productiva para crear empleo destinado a los habitantes de cada localidad. Arroyo, D. (2006: 25-35) Esta concepción incluye aspectos vinculados al fortalecimiento de las capacidades locales, de tecnologías de gestión y a la institucionalización de la participación a través de espacios multiactorales⁵ de los actores de cada territorio. Clemente; A. (2004: 14).

Se trata entonces de construir estrategias de desarrollo desde los territorios a partir de los consensos de actores locales, para lo cual es significativo el rol de los mismos, tanto públicos como privados, y del sector social. La promoción del desarrollo local necesita del fortalecimiento de instancias de diálogo y coordinación de estos actores públicos y privados, como condición para crear lo que Albuquerque denomina "*ambientes innovadores territoriales*". Albuquerque, F. (2005).

Esta concepción entiende a las políticas de desarrollo local como el punto de llegada de un proceso en el que se articulan distintas modalidades de políticas públicas locales (asistencia, promoción, desarrollo productivo, desarrollo local) con los actores de un territorio (públicos, privados y del sector social). Arroyo, D. (2003).

Según Daniel Arroyo, las políticas de desarrollo local suponen el impulso previo de políticas ligadas a la promoción social y el desarrollo productivo, así como también un entramado institucional y de actores locales que incorpore al sector privado (comerciantes, pequeñas empresas, cámaras y asociaciones empresarias y de productores) así como a la sociedad civil.

Los municipios han sido los más afectados por la emergencia, teniendo que salir a responder a las demandas sociales de asistencia más crítica, sin contar en la mayoría de los casos con la capacidad técnica ni los recursos financieros y humanos para tal empresa. En tal dirección, Clemente enfatiza dicha problemática en cuanto a "*... la experiencia efectiva que los Municipios tienen para promover el desarrollo local por medio de políticas económicas, convengamos en que la relativa autonomía (institucional y financiera) que la mayoría de ellos tienen en Argentina es un obstáculo a la hora de constituirlos en ejecutores de políticas cuyo enfoque requiera de nuevos marcos normativos y regulatorios, como es el caso de la economía social.*" Clemente, A. (2005: 27-42).

⁴ Cabe mencionar que existe un debate político y académico en torno a las distintas conceptualizaciones respecto del término economía social y sus alcances.

⁵ Adriana Clemente ha definido a los espacios multiactorales como: "... el tipo de participación que articula en un mismo espacio de cooperación a diversos actores sociales para llevar adelante acciones conjuntas en torno a la atención de problemas sociales. La participación multiactoral se materializa a través de diferentes modalidades como foros, consejos, y mesas de concertación entre otros." Clemente, A. (2004).

A partir de la crisis del 2001, los municipios y algunas organizaciones sociales, han promovido experiencias productivas que fueran inclusivas desde el punto de vista social y laboral, a través del financiamiento y la asistencia técnica a emprendedores, fondos de crédito, ferias de comercialización y otras formas de economía por fuera de la lógica del mercado.

No obstante, uno de los desafíos que se presenta a las posibilidades de desarrollo a nivel local está en la posibilidad de incorporar estas experiencias al conjunto de los sistemas productivos locales, dotándolas de mayor calidad y escala de producción.

Tal como señala Adriana Clemente, el concepto de desarrollo local y el de economía social *como política social*, son paradigmas que adquieren una nueva significación a partir de la crisis del 2001. Clemente, A. (2005: 27-42). Uno de los aportes del Plan Nacional Manos a la Obra, en esta dirección, se vincula con el fortalecimiento de los procesos integrales de desarrollo local, promoviendo que las organizaciones y grupos presenten sus iniciativas enmarcadas en estrategias más generales y sustentables de su localidad.

En efecto, reconocer cuáles son las cuestiones que unen y separan a una localidad, cuáles han sido las experiencias, historias de asociación, cómo y para qué pueden reeditarse estas experiencias y cuáles son los motores actuales para el desarrollo, enmarcan los procesos de construcción de capital social para la economía social.

Pensar la vinculación del desarrollo local con la economía social, implica también crear condiciones favorables para su puesta en marcha. En este sentido, el Plan Nacional Manos a la Obra se constituye como una política pública orientada a fortalecer las experiencias de economía social, otorgando financiamiento y asistencia técnica a los emprendimientos que se desarrollan bajo esta figura, así como también a acompañar la gestión de los gobiernos locales y provinciales de fomento a la producción y el empleo que involucra instituciones y procesos propios de esta forma de economía.

En el marco de una estrategia más amplia, el Plan busca generar respuestas a las problemáticas relacionadas con el empleo y la falta de ingresos, vinculando la política social con lo económico y lo productivo. Por ello, entiende que la economía social al igual que el desarrollo local deben tener en cuenta dimensiones legales, tributarias, financieras, educativas y culturales, que integren las diversas formas de asociatividad para la producción con las estrategias de desarrollo económico.

Este apartado pretende sintetizar algunos resultados que surgen de la implementación del Plan y que han sido sistematizados en una serie de estudios y evaluaciones desarrollados en el último año. Por un lado, se realiza una caracterización de los beneficiarios del Plan que permite tener una aproximación al perfil de aquellas personas que participan en distintas experiencias socioproductivas. Por otra parte, se presenta un análisis de las distintas etapas de implementación del PMO y de los resultados alcanzados en términos de prestaciones y procesos realizados.

4 CARACTERIZANDO A LOS EMPRENDEDORES: UN GRUPO MUY HETEROGÉNEO DE TRABAJADORES QUE INTEGRA EL SECTOR DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Como se ha señalado, en la última década, las estrategias de supervivencia basadas en el autoempleo de baja calificación o precario se han multiplicado en la Argentina. Este hecho dio lugar al surgimiento de un grupo conformado por desocupados, microemprendedores, cuentapropistas y trabajadores informales con características sociales, laborales y culturales muy disímiles.

Con el objeto de caracterizar a este sector, definir a los potenciales beneficiarios del PMO así como también, de conocer las principales problemáticas vinculadas con el desarrollo de los emprendimientos, se han realizado un conjunto de estudios que comprenden: análisis de información estadística brindada por la Encuesta de Condiciones de Vida (2001), conformación de grupos focales entre población potencialmente beneficiaria del Plan y la aplicación de encuestas a actuales beneficiarios del mismo.

Para la realización del informe *"Caracterización de los Potenciales Beneficiarios del Plan Nacional Manos a la Obra. Informe en base a datos de la ECV 2001"*, llevado a cabo por el SIEMPRO⁶ en diciembre de 2003, la población potencialmente beneficiaria del Plan fue considerada a partir de la condición de desocupado pleno⁷ o de ocupado en el sector informal de la economía⁸, que integra hogares con ingresos inferiores a 1,25 de la línea de pobreza y que por lo tanto se encuentra en situación de vulnerabilidad económica y social⁹.

De acuerdo con este estudio, se encuentran bajo esta situación de vulnerabilidad alrededor de dos millones seiscientos cincuenta mil personas (el 43% de la PEA-Población Económicamente Activa). La mitad de este grupo está compuesta por cuentapropistas (20%) y asalariados de microestablecimientos (26%). La otra mitad se compone por desocupados que tienen en su mayoría experiencia laboral previa (aproximadamente cuatro de cinco).

Aquellos que cuentan con experiencia laboral se encuentran en su mayoría orientados a las actividades de la rama de la construcción y de la industria y entre aquellos que trabajan, el 60% lo hace en ocupaciones de calificación operativa, es decir que requieren de habilidad manipulativa, atención, rapidez y conocimientos adquiridos por capacitación previa o por experiencia laboral anterior.

⁶ SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales) se encuentra bajo la órbita del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

⁷ considera desocupado pleno a aquellas personas que no tienen trabajo de ningún tipo pero que lo están buscando en forma activa.

⁸ El sector informal de la economía está compuesto por trabajadores y asalariados que trabajan en establecimientos de cinco ocupados o menos, por trabajadores por cuenta propia y por los trabajadores sin salario.

⁹ Los hogares cuyos ingresos se ubican en el intervalo de 1 a 1.25 de la línea de pobreza se encuentran en alto riesgo de entrar en la pobreza ante un leve descenso de los ingresos de algún receptor o bien por la pérdida de la capacidad de consumo ante algún proceso inflacionario.

En cuanto al nivel educativo se observa que uno de cada cinco no llegó a completar la escuela primaria, en tanto que más del 70% del grupo estudiado no alcanza los 12 años de escolaridad. Ambos indicadores muestran que la población potencialmente beneficiaria presenta elevadas carencias educativas. Por su parte, un 10% de la misma asistió a algún curso de capacitación laboral en el marco de la educación no formal con el objeto de mejorar las posibilidades de conseguir un empleo.

Una segunda investigación realizada por el SIEMPRO a fines de 2003 es el "*Estudio Exploratorio sobre Desarrollo Local y Economía Social*"¹⁰. Para su realización se aplicaron 3 técnicas de indagación: grupos focales entre población potencialmente beneficiaria del PMO, relevamiento y análisis de datos secundarios y entrevistas en profundidad a informantes clave de las localidades seleccionadas (equipos de gestión municipal, miembros del Consejo Consultivo y de ONGs locales, líderes comunitarios, empresarios, emprendedores, etc).

Si bien no es posible hacer generalizaciones a partir de un estudio de estas características el mismo permitió tener una aproximación a los potenciales beneficiarios desde el punto de vista cualitativo.

En relación a las habilidades y conocimientos de los potenciales beneficiarios del PMO, a partir de experiencias laborales previas o de educación formal e informal, los informantes señalan que las mismas son escasas, siendo su principal carencia la falta de formación en oficios y de experiencia laboral calificada.

Los sectores más humildes se caracterizan por poseer un menor nivel educativo y una historia laboral precaria, por cuanto ambos factores impactan negativamente en la factibilidad del emprendimiento.

Por otra parte, aquellos que conocen el proceso de producción de un bien o servicio determinado porque han recibido capacitación específica o porque han desarrollado la actividad como asalariados formales previamente, señalan que no cuentan con otras aptitudes necesarias para desarrollar el emprendimiento productivo con éxito, ya que presentan fuertes debilidades en cuanto a la comercialización y administración del mismo.

En este sentido, los requerimientos de asistencia técnica y capacitación son señalados como fundamentales para que los emprendimientos puedan desarrollarse satisfactoriamente.

Otro punto a destacar, es el énfasis en la baja capacidad de organización para la producción que presenta la población de bajos recursos, dificultando así la posibilidad de conformar grupos asociativos para la producción, que permitan la complementariedad de saberes dentro del grupo de emprendedores. De hecho muchos de los participantes de los grupos focales manifestaron temor en cuanto a agruparse con pares para desarrollar un emprendimiento.

¹⁰ Los objetivos del mismo se definieron en 3 puntos: 1) realizar un análisis socio-económico que incluya la descripción de los principales rasgos de la dinámica económica y su articulación regional, la detección de las fuentes y flujo de los ingresos de los sectores pobres y el estudio de los hábitos y circuitos de consumo y compra en esta porción de la pirámide social; 2) indagar sobre las aptitudes que poseen los potenciales beneficiarios del PMO obtenidas a partir de experiencias laborales previas o de la participación en actividades de formación en el

Entre los temas de indagación del estudio citado se encuentra la actitud de aquellos que fueron considerados potenciales beneficiarios frente a los proyectos productivos como oportunidad laboral y como instancia de inclusión social.

Al respecto, los entrevistados manifestaron mayoritariamente una valoración positiva hacia los emprendimientos. El apoyo financiero y técnico de los mismos es identificado como uno de los instrumentos más adecuados para promover la inserción en el mundo laboral.

Asimismo, coincidieron en señalar que la posibilidad de contar con medios para poner en marcha un emprendimiento productivo o bien fortalecer uno existente favorece:

- La recuperación de la autoestima, ya que visualizan una vinculación directa entre la restitución de la dignidad y del trabajo con ingreso suficiente.
- El desarrollo de capital social, dado que la participación en proyectos productivos de carácter sociocomunitario incentiva la relación con las organizaciones de apoyo a los emprendimientos, organizaciones de base, con las autoridades locales y con productores y comerciantes locales desde una perspectiva activa basada en la promoción de capacidades y no desde la relación tradicional que conlleva la asistencia.
- La mejora en el nivel de percepción de ingresos de las familias cuyos integrantes participan de emprendimientos productivos destinados al autoconsumo y a la comercialización.

Por último, el trabajo realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales finalizado en agosto de 2005 - "Estudio de Evaluación del Plan Nacional Manos a la Obra"¹¹ que analiza el desempeño de los emprendimientos productivos que recibieron financiamiento, señala que en más del 50% de los emprendimientos productivos la mayoría de sus integrantes son mujeres.

Por otra parte, el 26% de los trabajadores que integran los proyectos productivos financiados son jóvenes menores de 24 años, marcando también una importante participación de ese grupo etario.

En cuanto al conocimiento del oficio a desarrollar por parte de los emprendedores, más del 63% había trabajado en la actividad antes de comenzar con el mismo y en el 38% de los casos analizados la totalidad del grupo de emprendedores contaba con experiencia previa en la rama.

Los requerimientos de capacitación y asistencia técnica se destacan al igual que en los estudios mencionados anteriormente. El 30% de los emprendedores expresa la necesidad de recibir capacitación sobre el proceso de producción, porcentaje que aumenta cuando se refiere a la comercialización (45%) y

marco de la educación formal e informal y 3) explorar la actitud de los potenciales beneficiarios frente a la posibilidad de participar en el ámbito de la producción a través de un emprendimiento productivo.

¹¹ Para la realización del estudio se realizó una muestra aleatoria para seleccionar las organizaciones ejecutoras y los emprendimientos productivos que participaron de la encuesta. Las encuestas fueron aplicadas a 176 organizaciones que han presentado proyectos productivos en el marco del Plan Manos a la Obra, 301 emprendimientos productivos (1 referente por cada emprendimiento) y 1.097 integrantes de emprendimientos productivos (beneficiarios finales).

a la asistencia contable y financiera (39,4%).

A su vez, el 21% de los actuales beneficiarios del PMO mantienen una relación laboral fuera del emprendimiento, ya sea en forma temporaria o permanente, mientras que un 22% se encuentra buscando un empleo para complementar los ingresos obtenidos a través del emprendimiento y un 37% pertenece al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹². Esto parece indicar que si bien la totalidad de los entrevistados expresó recibir ingresos a través de la venta de los bienes y servicios producidos en el emprendimiento (el 60% percibe entre \$300 y \$499), estos no son suficientes para satisfacer las necesidades del hogar.

Este trabajo también indagó sobre las expectativas a futuro, en aquellos emprendimientos que se encuentran en marcha. En este caso, más del 90% de los emprendedores esperan que en el próximo año el emprendimiento crezca en cuanto al nivel de producción y en el nivel de ventas, repercutiendo así en el aumento de los ingresos que obtienen sus trabajadores.

A modo de síntesis, es posible señalar que los distintos estudios realizados muestran la necesidad de desarrollar capacidades vinculadas con el proceso de producción en general y con la comercialización y organización del emprendimiento en particular.

En cuanto a las características de este grupo de trabajadores, según los estudios realizados, existe una heterogeneidad muy marcada. Dentro del mismo se encuentran desocupados estructurales y recientes, ocupados informales y subocupados, señalando un amplio abanico de posibilidades no sólo de la condición laboral actual sino también en cuanto a la historia laboral del emprendedor. Muchos de los actuales beneficiarios ya contaban con un emprendimiento en marcha cuando recibieron el financiamiento en el marco del Plan, mientras que otro tanto no cuenta con experiencia previa en este tipo de actividad.

Ocurre algo similar en cuanto a la educación, si bien los sectores de bajos recursos presentan en su mayoría un nivel educativo bajo, dentro de la población de pequeños emprendedores existe un grupo que posee secundario completo y estudios terciarios y universitarios.

Teniendo en cuenta, por un lado las múltiples trayectorias laborales, las diferentes capacidades desarrolladas en actividades de formación y de educación formal y, por el otro, las diversas motivaciones de cada grupo de emprendedores para desarrollar su propio emprendimiento, el PMO a lo largo de sus etapas de implementación fue incorporando nuevas tipologías de financiamiento con el objeto de ampliar las posibilidades de cobertura y de asistir a las diferentes necesidades de los pequeños productores.

¹² El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implementado a partir de 2002 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se constituyó como un seguro social a partir de la entrega de subsidios a desempleados con hijos menores a cargo de \$ 150, con la condición de realizar una contraprestación que puede consistir en la realización de una actividad laboral, comunitaria, educativa o de capacitación. El Plan demostró capacidad para gestionar en poco tiempo un programa que abarca cerca de dos millones de beneficiarios, con un

5 ANÁLISIS DE LAS ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MANOS A LA OBRA: RESULTADOS Y MODELO DE GESTIÓN

El propósito del presente capítulo es analizar los procesos de reorganización producidos a lo largo de la implementación de una política social de orientación socioproductiva como es el PMO. Dicha dinámica permite afirmar que, lejos de constituir una nítida separación, las instancias de diseño y ejecución de la política están estrechamente relacionadas y generan formas de mutua imbricación. En estos términos, se puede pensar la política bajo la estructura de redes de intervenciones estatales y sociales: la acción del Estado surge así como una respuesta a cuestiones problematizadas que han ingresado en la agenda pública o, bien, como una anticipación a posibles demandas, configurándose en ambos casos procesos dinámicos. Se trata de dos formas complementarias, que expresan el laborioso, a veces conflictivo, proceso de construcción social que supone toda acción estatal.

En este caso, interesa presentar un ángulo determinado de este proceso: las modalidades de funcionamiento y los arreglos organizacionales que se van poniendo en juego a partir de la formulación del Plan, como consecuencia de dinámicas generadas en los contextos de ejecución. Desde luego, esto implica aceptar que la política no se concibe como la expresión de la voluntad omnisciente del Estado, sino como la búsqueda de nuevas modalidades de vinculación entre éste y la sociedad. De manera análoga, no se comprende la política como un sendero predefinido de objetivos, actividades y resultados (aunque sea necesario definirlos), en tanto todos estos componentes son constantemente negociados, consensuados y redirigidos, con miras a lograr mayores niveles de efectividad y pertinencia.

A la luz de estas consideraciones, las reflexiones que aquí se esbozan presentan algunos aspectos significativos de las prácticas y los sentidos asociados a la construcción de políticas públicas destinadas al fomento de actividades socioproductivas. Es el abordaje de un proceso que *se construye y es construido* por redes de actores nacionales, regionales y locales, con múltiples modalidades de articulación e interacción. La riqueza de estas intermediaciones, a partir de las cuales cobra forma en cada territorio la intervención del Estado nacional, evidencia la complejidad del campo de lo social.

En el tejido de la trama de relaciones entre el Estado nacional y los actores locales se van resignificando las modalidades de intervención; consecuencia, sin duda, de los modos de relación, las prácticas, las reivindicaciones identitarias y las demandas emergentes de cada territorio. A medida que se consolidan las tramas institucionales locales, se advierte con mayor nitidez su incidencia significativa en la reformulación de las políticas, toda vez que se fortalecen capacidades endógenas para promover el desarrollo local. Se advierte así como un objetivo de política –la conformación de redes socioinstitucionales– que se va concretando a lo largo del mismo proceso de implementación, llegando a influir inclusive en la adopción de nuevos criterios por parte de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en su carácter de organismo de aplicación del PMO.

universo de impacto relevante. Este es uno de los factores que contribuyeron, junto con una política cambiaria más previsible, a que la Argentina no cayera en mayores niveles de ingobernabilidad y conflictividad social.

Estas cuestiones llevan a retomar en el presente capítulo los elementos conceptuales planteados en los textos anteriores, para visualizar su influencia durante el transcurso de implementación del Plan. Así, se presentan resultados, procesos en marcha y tensiones puestos en evidencia a lo largo de los casi cuatro años de implementación del mismo. Se revisa asimismo, a la luz del *hacer la política pública*, los supuestos y marcos referenciales planteados en su diseño, sin olvidar que los enfoques de política social de un momento histórico determinado responden a la definición colectiva de una determinada cuestión social, y que la instrumentación pondrá en juego estos presupuestos. Esta definición - previa a la implementación de las políticas - supone una manera de entender la sociedad y su modelo de cambio¹³.

5.1 EL PLAN MANOS A LA OBRA: RECONSTRUYENDO LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Superados los tres años de gestión, el PMO ha logrado una dimensión nacional, con presencia en todas las provincias y en más de mil municipios, tanto en áreas metropolitanas como ciudades intermedias y pequeños municipios rurales, lo que le otorga una importante inserción territorial, caracterizada por una amplia heterogeneidad de situaciones. En relación con su cobertura, ha apoyado desde agosto de 2003 hasta la fecha a través de sus diferentes líneas de financiamiento a cincuenta y cuatro mil unidades productivas, lo que ha implicado un universo de alrededor de quinientos mil beneficiarios. En términos de instrumentos financieros, se han constituido más de trescientos sesenta fondos de microcrédito, lo que expresa también un avance sustantivo en el apoyo a los sectores de la economía social.

Este contexto de heterogeneidad y diversidad, que ha dado lugar a la incorporación de nuevos conceptos e instrumentos, pone de manifiesto un conjunto de tensiones técnicas y políticas, inherentes a la construcción social de la política pública, en la que se articulan distintas posiciones de los actores gubernamentales y no gubernamentales y las características particulares de cada región. Prestar atención a este proceso supone abordar el análisis de las múltiples interacciones ocurridas a partir del momento en el que un diseño político y metodológico es puesto en clave de acción pública, incorporando las distintas visiones, intereses, demandas y posibilidades materiales de los actores locales y regionales¹⁴. El estudio de la implementación muestra estas tensiones y las modificaciones operadas luego de las mediaciones territoriales, en tanto los instrumentos y dispositivos de intervención se van adaptando a las particularidades y necesidades locales.

Para ilustrar esta dinámica se han delimitado, a efectos analíticos, etapas o momentos de la implementación del PMO, ya que en la práctica muchos de los problemas y/o tensiones planteados siguen vigentes, como es de suponer en una construcción social. A su vez, el avance en la ejecución pone de manifiesto nuevas cuestiones y problemas que aparecen como desafíos a resolver en el futuro. La identificación de tres etapas permite visualizar las prioridades definidas en cada momento, en

¹³; CLEMENTE A; GIROLAMI, M. (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

¹⁴ Una vez más, cabe destacar que la política no se agota en su dimensión técnica; es menester considerar asimismo los sistemas administrativos y la dinámica de "lo político", los intereses y las perspectivas miradas de los diferentes actores involucrados en las distintas instancias de la implementación.

función del reconocimiento de problemáticas puntuales a solucionar. Lógicamente, se trata de una distinción que se deriva del mismo proceso de implementación, ya que la relación entre la esfera política y los aspectos técnicos fueron estableciendo los ejes acentuados en cada fase.

La etapa inicial (agosto de 2003- junio de 2004) se propuso la instalación de una política social con una fuerte orientación a lo socioproductivo, a partir del fortalecimiento de la economía social y de estrategias de desarrollo local, procurando superar las acciones de asistencia crítica de la emergencia social desarrolladas durante la crisis de 2001-2002.

En la segunda etapa (junio de 2004 - finales de 2005) se priorizaron objetivos vinculados con un modelo de gestión descentralizado, así como la identificación de proyectos estratégicos orientados al desarrollo local y cambios estructurales en la normativa tributaria, de modo de fortalecer la economía social. Asimismo, se trata de una etapa de consolidación de los instrumentos de financiamiento del Plan a partir de la inclusión de nuevas líneas de apoyo a emprendimientos complejos, alcanzando todo tipo de experiencia productiva en el marco de la economía social.

Por último, en la tercera etapa (inicios de 2006, actualmente en curso), el eje principal consiste en la aplicación de dispositivos que favorezcan la calidad de los emprendimientos y la construcción de un sistema nacional de apoyo a la economía social.

5.1.1 Etapa 1: Inserción en la agenda social de la problemática de la economía social

La primera etapa del PMO (agosto de 2003- junio de 2004) se caracteriza por el interés de instalar en la agenda pública una estrategia de intervención social innovadora, que articulara lo social con lo productivo, superando la impronta asistencial que necesariamente había prevalecido durante la crisis de 2002, cuando el gobierno provisional configuró un plan social de emergencia para contener el conflicto social emergente y atender las situaciones sociales más urgentes¹⁵.

El logro de una cobertura masiva de las diferentes líneas de intervención del Plan se convirtió en otro de los principales objetivos. El Plan Manos a la Obra tuvo alcance nacional desde sus inicios, quedando descartada la posibilidad de realizar "pruebas piloto" en provincias o localidades seleccionadas según criterios técnicos o políticos o, bien, en virtud de la disponibilidad de recursos presupuestarios.

La crisis social planteaba claramente la necesidad de repensar los modelos de intervención vigentes durante la década del '90, fuertemente orientados a la focalización de determinados grupos vulnerables,

¹⁵ El sistema de atención social de la emergencia implicó la reorientación de partidas presupuestarias de programas sociales de promoción y estuvo compuesto por una línea de subsidios al ingreso, otra destinada a la atención del déficit nutricional y otra para la prestación de medicamentos en forma gratuita (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa de Emergencia Alimentaria y Programa Remediar respectivamente). Ministerio de Desarrollo Social (2006) Documento Institucional N° 1. *Líneas de Políticas Sociales*. p. 13.

a partir del supuesto de que la pobreza y la exclusión son fenómenos acotados a un sector de la población. Sin embargo, es evidente que la desocupación dio lugar al surgimiento de un nuevo tipo de pobreza: la *pobreza por ingresos* que, a diferencia de la pobreza estructural, se caracteriza por la relación insuficiente de las personas con el ámbito del trabajo y la producción, hecho que impacta en forma negativa en la obtención de ingresos de las familias.

Por tal motivo, se plantearon criterios de inversión pertinentes para implementar programas sociales masivos, que alcanzaran al conjunto de la población potencialmente beneficiaria y que asumieran la relación entre territorio y comunidad como eje articulador de la política social. Esto último implicó también abandonar la lógica de los programas "enlatados" y construir un modelo de intervención que atendiera la especificidad de cada provincia y municipio.

Para el análisis de la primera etapa se han identificado tres ejes. El primero de ellos, referido a la organización interna del Ministerio de Desarrollo Social para el lanzamiento del Plan; el segundo, al rol desempeñado por los actores locales y, por último, se examina los resultados alcanzados, a la luz de los objetivos priorizados en la etapa.

5.1.1.1 Organización de la gestión: Adecuando los procedimientos y recursos a los objetivos de la política

El diagnóstico previo a la puesta en marcha del PMO mostró la existencia de variadas estrategias vinculadas con la economía social y, en menor medida, con el desarrollo local, puestas en marcha por los actores locales a partir de la crisis de 2001 a fin de satisfacer la demanda de ingresos. En este escenario, durante el primer año de ejecución del Plan, se otorgó prioridad al apoyo y fortalecimiento de aquellos sectores que ya desarrollaban experiencias productivas, de modo de mejorar su situación social y de ingresos. En forma paralela, se asignaron mayores recursos y se diseñaron nuevos instrumentos para responder en forma masiva a las demandas de sostén de experiencias socioproductivas.

El Ministerio de Desarrollo Social contaba en su estructura organizativa con un área que, desde mediados de los '90, financiaba proyectos socioproductivos a través de líneas de subsidios, crédito y microcrédito¹⁶. Hasta el inicio del Plan, la representación de estas líneas de financiamiento en el presupuesto total del organismo era poco significativa, ya que sólo alcanzaba alrededor de cuatro millones de pesos por año. El PMO readaptó algunas de estas líneas de acción a las nuevas bases políticas y conceptuales y asignó mayores recursos. El lanzamiento del Plan implicó una fuerte tarea de reorganización y reorientación de los recursos presupuestarios, de modo de avanzar hacia la cobertura masiva propuesta. Así, en el ejercicio 2003, la ejecución del PMO rondó los dieciocho millones de pesos, cifra que aumentó significativamente en los años posteriores, superándose en 2006 los cien millones de pesos.

Para llevar adelante este proceso fue necesaria la reorganización de los programas y recursos existentes en el Ministerio de Desarrollo Social, así como la realización de ajustes en sus lógicas de administración,

¹⁶ Por ejemplo, el Programa REDES que financiaba fondos de crédito en municipios de hasta 10.000 habitantes y el Banco de la Buena Fe destinado a organizaciones que otorgan pequeños créditos individuales con garantía solidaria.

a fin de adecuarlas a los nuevos objetivos de la política social¹⁷. Para el organismo central la tarea no estuvo exenta de enormes dificultades, ya que el enfoque adoptado implicaba concretar en forma simultánea la meta de la masividad y la construcción de la política, respetando los tiempos de conformación de grupos asociativos para la producción, las variadas lógicas e intereses de los actores locales y, en ocasiones, la debilidad y la falta de experiencia de las estructuras gubernamentales locales para llevar adelante la asistencia técnica y la ejecución presupuestaria requeridas.

Claro está, la implementación de políticas sociales con orientación socioproductiva no constituye un proceso lineal y uno de los desafíos del enfoque del Plan era no caer en programas "enlatados", sino contemplar las particularidades de cada región -tipo de proyectos, modalidades de financiamiento, apoyo a perfiles productivos definidos por los actores territoriales, entre otros aspectos-. Por tal motivo, era necesario desarrollar instrumentos de financiamiento, de asistencia técnica y de capacitación más *flexibles*, que permitieran en el marco de las normativas nacionales existentes, atender la diversidad de requerimientos existentes en los territorios.

5.1.1.2 El rol de los actores locales en el proceso de instalación del Plan Manos a la Obra

La puesta en marcha del Plan implicó no sólo la reestructuración de las políticas sociales en cuanto a sus bases conceptuales, diseño organizacional y de circuitos administrativos y modalidades de intervención, sino también cambios en las estructuras y prácticas institucionales de las áreas responsables de la implementación del mismo en las provincias y municipios.

Uno de los ejes fundamentales del PMO ha sido la articulación del nivel central con los actores locales y provinciales -gubernamentales, sociales y empresariales-, quienes han jugado un rol significativo como contraparte de los proyectos y como sujetos clave en el proceso de instauración y consolidación del Plan en los territorios. Retomando los conceptos señalados en el capítulo "Construcciones y reconstrucciones locales", la vinculación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno (Nación-provincia-municipio) otorga a la política mayores niveles de viabilidad y de sustentabilidad, a la vez que se incrementa la complejidad del proceso de construcción de las redes locales responsables de la ejecución.

Huelga explicitar que a este respecto se han presentado una amplia y variada gama de situaciones y de dificultades. Para ejecutar el PMO los gobiernos provinciales y municipales asumieron un rol significativo en la detección de actividades productivas y la organización de los grupos asociativos para la producción. En muchos casos, las áreas sociales y productivas locales tomaron la decisión de crear estructuras organizativas *ad hoc* y/o destinar recursos financieros y personal especializado para atender a las demandas de los emprendedores que deseaban acogerse a los beneficios del Plan. De acuerdo con esto, es claro que la propuesta del Manos a la Obra no consiste sólo en la intervención financiera y

¹⁷ No debe olvidarse que los circuitos administrativos y procedimientos del Ministerio estaban fuertemente orientados a políticas de asistencia y de promoción comunitaria. La implementación de políticas sociales con orientación socioproductiva no es un proceso lineal. Principalmente, los tiempos de la conformación de grupos asociativos para la producción, la interacción con actores locales que presentan lógicas e intereses diferentes y la falta de estructuras gubernamentales adecuadas a nivel local interfieren en la ejecución de los recursos asignados para estas estrategias de intervención.

técnica de la Nación, sino que también se propone construir o fortalecer el entramado sociopolítico y económico local que promueve el desarrollo.

En muchos casos, la mediación de actores locales y regionales -gubernamentales, sociales y del sector privado- puso de manifiesto dificultades institucionales y técnicas a la hora de conformar las contrapartes locales, responsables de detectar actividades productivas con potencial sustentabilidad, acompañar a los beneficiarios en el proceso de constituirse como emprendedores y generar condiciones que favorezcan el sostenimiento de los emprendimientos productivos. En parte, esta situación se explica por condicionantes históricos y estructurales (en relación con la capacidad de gestionar políticas de desarrollo productivo con inclusión social) de los municipios y de las provincias para poner en marcha programas que requieren autonomía política y de gestión. Además, las áreas sociales de los gobiernos municipales y provinciales no contaban por lo general con perfiles técnicos con experiencia en temas productivos, ya que lo habitual era la prestación de actividades de asistencia social, así como un estilo de fuerte centralización en la toma de decisiones del Estado nacional¹⁸.

5.1.1.3 Los resultados alcanzados en la primera etapa

Entre los logros más significativos del período inicial se encuentran: la introducción en la agenda pública, tanto en la opinión pública como en los ámbitos de gestión de políticas, del tema del desarrollo socioproductivo visto desde la economía social y el desarrollo local; una rápida cobertura de las necesidades detectadas por los propios beneficiarios; la vinculación de los planes de ingresos a líneas de desarrollo productivo¹⁹ y al fortalecimiento de espacios de asociatividad. Se destaca también la modalidad de intervención territorial del Plan, la masividad y el impulso a la asociatividad y la consolidación de espacios multiactorales. Paralelamente, y a fin de apuntar a la consolidación de estos espacios de participación, se realizaron actividades para contribuir al desarrollo de capacidades, a las que se integraron organizaciones de la sociedad civil, administraciones provinciales y grupos asociativos para la producción.

Durante el transcurso de 2003 la cobertura alcanzó a la totalidad de las provincias, con la inclusión de 350 municipios, lo que significó un impacto significativo en el territorio y la instauración del Manos a la Obra como una política pública con alcance nacional: 7 mil unidades productivas y 141 mil emprendedores recibieron apoyo económico para la compra de herramientas, insumos y pequeñas maquinarias. Entre ellos, 47 mil accedieron a créditos o microcréditos a través de las 155 instituciones administradoras que fueron apoyadas financiera y técnicamente por el Plan durante ese mismo año.

¹⁸ Si bien los Municipios tienen una trayectoria importante en los procesos de desarrollo y en la gestión de políticas sociales, cabe destacar la escasa autonomía financiera y técnica de este nivel de gobierno, tema que requiere, a nuestro entender, de mayor reflexión.

¹⁹ A principios de 2004 se crea una línea de trabajo destinada al financiamiento de emprendimientos productivos desarrollados por beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a modo de contraprestación que se implementa en forma conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

5.1.2 Etapa 2: Descentralización de la gestión y fomento de proyectos estratégicos

La segunda etapa se inicia a mediados de 2004 y, analíticamente, puede situarse a partir de la vigencia de la normativa que estructura el funcionamiento del Plan hasta finales de 2005. En este período, que significó la consolidación del PMO como política socioproductiva de alcance nacional, se dieron una serie de pasos destinados a modificar aspectos estructurales vinculados con la consolidación de la economía social, la normativa relativa al financiamiento, la descentralización de ciertos componentes de la gestión y el apoyo a proyectos estratégicos. En los puntos subsiguientes se abordan estas cuestiones y se presentan los logros alcanzados durante el período.

5.1.2.1 Consolidación del Plan Manos a la Obra: aprobación de la normativa que regula el Plan y definición de nuevos instrumentos

A partir de la experiencia del primer año de gestión y de la consolidación del PMO como política del Ministerio de Desarrollo Social, a comienzos de 2004 se aprobó la norma que creó el Plan como tal y definió sus principales lineamientos²⁰. Posteriormente, se avanzó en las modalidades operatorias con la aprobación del Manual Operativo²¹.

La tarea realizada en 2003 evidenciaba la necesidad de incorporar nuevos instrumentos financieros, que permitieran complementar las modalidades ya existentes para financiar emprendimientos vinculados con la subsistencia o una incipiente comercialización. Por esta razón, la normativa incluyó desde modalidades de apoyo financiero y técnico para unidades productivas de supervivencia destinadas al autoconsumo, hasta unidades productivas en expansión lideradas por emprendedores que no tenían acceso al sistema de crédito formal²².

La nueva normativa introdujo asimismo modalidades de apoyo a emprendimientos productivos de mayor envergadura, conformados por grandes grupos de productores pertenecientes al mismo sector productivo o a eslabones complementarios de una cadena de valor. En esta fase se crearon herramientas que permitieron brindar financiamiento y asistencia técnica para la creación o recapitalización de servicios destinados a un sector de la producción en particular y con capacidad reconocida a nivel local para generar puestos de trabajo y ser sostenibles en el tiempo²³.

En suma, la operatoria permitió consolidar una serie de instrumentos que cubriera el conjunto heterogéneo de demandas que recibía el Plan, de modo de no "enlatar" las demandas locales en un mismo y único tipo de financiamiento.

²⁰ Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación N° 1.375/2004.

²¹ Resolución de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano N° 360/2004.

²² Las líneas de financiamiento que corresponden a este tipo de emprendimientos son Unipersonales y Familiares, Asociativos Comerciales y los Fondos Solidarios para el Desarrollo. Para mayor información de las Líneas de Financiamiento. Véase Anexo I.

²³ Las líneas de financiamiento que corresponden a este tipo de emprendimientos son Cadenas Productivas y Servicios de Apoyo a la Producción. Véase Anexo I.

5.1.2.2 Creación de una nueva figura tributaria: el Monotributo Social

Con la puesta en marcha de las herramientas financieras y de asistencia técnica, el Plan buscaba superar la instancia inicial de apoyo a pequeños emprendimientos productivos -una forma de salida a la crisis social y económica- para convertirse en una alternativa que posibilitara la inclusión al mundo del trabajo y la producción. Teniendo en cuenta que la sustentabilidad y capacidad de las experiencias productivas para generar ingresos son los mayores desafíos que presenta el Plan, durante su trayectoria se ha ido trabajando desde distintos ángulos, a fin de favorecer estos aspectos.

Uno de los instrumentos más innovadores ha sido, en este sentido, la creación de un sujeto económico acorde con las experiencias productivas de la economía social: el Efector de Desarrollo Local y Economía Social. Entre los beneficios que reciben quienes se encuentran inscriptos en el Registro de Efectores, se halla la incorporación al régimen de Monotributo Social.

Esta figura tributaria otorga un período de gracia de las obligaciones impositivas por un máximo de 2 años y permite que el emprendedor o la cooperativa registrados cuenten con factura de venta para los bienes y servicios que comercializan, así como también la posibilidad de acceder a la obra social y al sistema jubilatorio, como cualquier otro contribuyente monotributista²⁴.

El Monotributo Social presenta beneficios económicos puesto que se constituye como un instrumento de ampliación de los canales de comercialización. Permite facturar a los emprendedores y acceder como proveedores a mercados que operan solamente dentro de la economía formal. Al mismo tiempo, promueve el salto a la formalidad del emprendimiento, sin generar una carga tributaria que en los primeros momentos resulta difícil afrontar, dada la irregularidad e insuficiencia de los ingresos. Los beneficios también alcanzan aspectos no económicos, ya que disminuyen las barreras de entrada al sistema formal y estimula el sentido de identidad y de pertenencia de aquellos que recurren a estas actividades como alternativa laboral.

5.1.2.3 Inicio del proceso de descentralización del Plan: las Unidades de Evaluación Provinciales y Locales

Desde fines de 2004 y principalmente en 2005, se dio un significativo impulso a la descentralización en lo relativo a la evaluación de proyectos, mediante la conformación de Unidades de Evaluación Provinciales y Municipales.

²⁴ En tal sentido, se definió al Efector Social, en condiciones de inscribirse en el registro, como aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El efector social quedará inscripto dentro del régimen de Monotributo Social, por medio del cual abonando mensualmente el 50% del componente social (actualmente \$12,22). Puede emitir factura, accede a una cobertura médica, con idénticas prestaciones que reciben el resto de los afiliados monotributistas, en cualquiera de las Obras Sociales Sindicales. A los efectos del sistema jubilatorio, se le computará como período aportado el tiempo de permanencia en el Registro. Ver más información en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>.

Para concretar esta propuesta, se trabajó en la articulación con provincias y municipios, posibilitando una activa participación de sus equipos técnicos en la identificación y evaluación de proyectos del PMO. Se conformaron *Unidades de Evaluación* integradas por representantes técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de los organismos provinciales y locales, que realizan la identificación de proyectos productivos a la luz de las particularidades de cada región y evalúan los proyectos presentados, en el marco de criterios establecidos en forma conjunta.

La función principal de estas Unidades descentralizadas consiste en la evaluación previa de las diferentes propuestas y proyectos presentados y el seguimiento de los proyectos implementados. Su creación ha logrado descomprimir la sobrecarga administrativa del nivel central y, fundamentalmente, promover una mayor participación de las áreas locales y provinciales en lo relativo al desarrollo del territorio.

Durante 2005 se conformaron quince Unidades de Evaluación Provinciales: cinco en el NOA (Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero); tres en el NEA (Misiones, Formosa y Corrientes); dos en Cuyo (San Juan y Mendoza); dos en el Centro (Córdoba y Santa Fe); tres en Patagonia (La Pampa, Río Negro y Santa Cruz). En la actualidad, existen alrededor de veinte Unidades de Evaluación Provinciales y Locales, aunque con distinto grado de actividad e institucionalización.

Uno de los elementos más interesantes que ha puesto en evidencia este modelo de gestión Nación-Provincias ha sido la posibilidad de articular las áreas sociales y productivas provinciales y locales, que tradicionalmente habían funcionado de manera inconexa, sin estrategias o mecanismos de coordinación de políticas. Otro aspecto a destacar es que hoy existen varias experiencias de constitución de un equipo provincial conjunto, contraparte del equipo de Nación, conformado por los Ministerios de Desarrollo Social y de la Producción de las provincias, para la evaluación de proyectos del PMO, sosteniendo una articulación sin antecedentes en los ejecutivos provinciales de las áreas sociales y productivas.

Sin embargo, también el proceso da cuenta de la heterogeneidad de situaciones provinciales en lo relativo al liderazgo y gestión de una modalidad de trabajo conjunta con Nación y con otros actores del mismo Estado provincial. En muchos casos, la decisión política no ha sido acompañada con la capacidad de gestión necesaria en los equipos provinciales y locales para conformar los circuitos y procedimientos de la Unidad de Evaluación. Esta disparidad de contextos provinciales se muestra también a la hora de poner en funcionamiento la Unidad de Evaluación con nación; en ocasiones no se cuenta con equipos capacitados o con los recursos financieros y tecnológicos necesarios para poner en marcha un modelo de gestión de esta naturaleza.

5.1.2.4 Un salto cualitativo: la promoción de proyectos estratégicos

Otro de los ejes de atención prioritaria durante 2005 apuntó a la identificación y el apoyo de proyectos estratégicos, caracterizados por su capacidad para potenciar los distintos recursos existentes, valorizar habilidades de trabajo, recursos económicos y no económicos, actitudes innovadoras, iniciativas de actores públicos y privados y demandas de desarrollo productivo, canalizadas a través de un crecimiento económico local equilibrado y homogéneo.

El objetivo principal de esta línea de acción es que los emprendimientos financiados no funcionen de manera aislada, sino que se encuentren vinculados con los perfiles productivos de la región o la localidad o pertenezcan a nichos productivos dinámicos, con capacidad para generar puestos de trabajo e ingresos. Estos proyectos de mayor complejidad cuentan con la participación de un conjunto de actores locales y regionales. Generalmente, otras organizaciones del sector público y el privado aportan financiamiento, asistencia técnica, recursos materiales (por ejemplo, terrenos o locales) o facilitan el acceso a canales de comercialización.

Los proyectos estratégicos ocuparon un significativo lugar en la asignación presupuestaria y en la estrategia de intervención planteada en esta etapa. Durante 2005 se financiaron más de 50 proyectos, lo que representó el 10% del presupuesto asignado a los proyectos aprobados durante el período. La inversión alcanzó a 10,6 millones pesos sobre un total de 7.000 beneficiarios, lo que significó una inversión de alrededor de 1.500 pesos por puesto de trabajo creado.

A modo de ejemplo se puede citar la experiencia de la Cooperativa CIMAEL en la provincia de Misiones. El Proyecto denominado Polo Madera Mueble (localidad de Eldorado) está orientado a fortalecer las capacidades productivas y de comercialización de un grupo de carpinteros que forman parte del eslabón de la cadena madera-muebles²⁵. Dicho proyecto comprende financiamiento a las unidades productivas, capacitación y asistencia técnica en los talleres para mejorar la calidad de los productos, la productividad y la seguridad de las condiciones de trabajo. Se trata de actividades llevadas a cabo por una red nacional de instituciones con trayectoria en tecnología de la madera, con asiento en la Facultad de Ciencias Forestales de Eldorado.

Los emprendimientos de esta envergadura tienen la particularidad de demandar mayores esfuerzos a la hora de constituirse, dado que necesitan del consenso y la articulación de los diferentes actores que participan en el proceso de formulación y ejecución. Esta característica hace que el diseño y la puesta en marcha del proyecto demande muchas veces un tiempo considerable, que no coincide con la necesidad de los emprendedores para comenzar a trabajar y obtener ingresos.

Otro de los problemas que se presentan en forma recurrente está relacionado con la ausencia de perfiles locales de desarrollo o de nichos productivos con potencialidad de crecimiento e inclusión de mano de obra intensiva. Como consecuencia, los actores locales y regionales tienen dificultades para identificar las actividades productivas que cuentan con mayores posibilidades de sustentabilidad o de articulación con otras actividades económicas complementarias.

En otros casos, la dificultad se origina en la casi inexistencia de equipos técnicos con experiencia en la elaboración de diagnósticos de potencialidades de la localidad y/o provincia, así como también para asistir y acompañar a los productores en el diseño, seguimiento y gestión de proyectos que planteen objetivos estratégicos para la zona o la región. En estos casos, las necesidades de asistencia técnica son

²⁵ En esta región, se radican las principales actividades relacionadas con la cadena productiva maderera, (viveros, empresas de reforestación, empresas de servicios forestales, aserraderos y carpinterías) y ha tenido en los dos últimos años una fuerte reactivación. Sin embargo tiene una gran debilidad en los procesos de remanufactura y productos de mayor valor agregado, como la fabricación de muebles en general, aberturas y viviendas de madera. Véase Anexo II.

mayores -inclusive previas a la formulación del proyecto - y logran una resolución favorable cuando existe un actor fuerte - la provincia o el municipio-, que se posiciona como principal agente de promoción del desarrollo local y toma la iniciativa de encarar un proyecto de esta envergadura y naturaleza, impulsando un proceso de conformación y fortalecimiento de actores para su ejecución²⁶.

A pesar de las dificultades señaladas, una vez que los proyectos están en marcha, esta línea de trabajo es la que presenta mayores potencialidades para favorecer el salto de los emprendedores en relación a la generación de ingresos y a la sustentabilidad del emprendimiento.

5.1.2.5 Los resultados alcanzados en la segunda etapa

En cuanto a los resultados, a fines de 2004 se reflejaba la masividad impulsada desde los inicios del Plan: se apoyaron financiera y técnicamente a 26.900 emprendimientos productivos, alcanzando a 284 mil beneficiarios, con una inversión de 145 millones de pesos. Además, se pusieron en marcha los primeros proyectos considerados estratégicos por constituir un polo articulador de actividades productivas con un impacto potencial en términos económicos y sociales. Ese mismo año se financiaron 17 cadenas productivas integradas por más de 700 productores y 18 servicios de apoyo a la producción, que beneficiaron alrededor de 3.000 emprendedores.

Por otra parte, considerando que el Plan cuenta como prestaciones créditos y subsidios y que éstos son centrales para el desarrollo socioeconómico local, en 2005 se ha invertido un total de 80 millones de pesos en subsidios y 18 millones de pesos en microcréditos destinados a la adquisición de insumos, herramientas y diferentes bienes de capital. En cuanto a la cantidad de emprendimientos productivos financiados se han apoyado más de 8 mil a través de subsidios y 12 mil a través de créditos y microcréditos, representando al 40% y 60% respectivamente.

Al finalizar 2005 y teniendo en cuenta la totalidad de las líneas del Plan, desde el momento de su lanzamiento (2003) se apoyaron financieramente 54 mil emprendimientos productivos, beneficiándose 510 mil pequeños productores.

Otro logro significativo han sido los importantes esfuerzos realizados por las provincias y los municipios. La expectativa de abordar problemas como la pobreza y la desocupación desde una alternativa productiva ha generado el interés de funcionarios políticos y agentes técnicos. En los hechos, de forma progresiva y a pesar de la diversidad de situaciones existentes, los gobiernos locales han destinado recursos y han desarrollado capacidades técnicas en su área de implementación.

²⁶ Los problemas mencionados muchas veces exceden a los instrumentos que dispone el Plan. El origen de estas problemáticas se encuentra en el proceso de desindustrialización que vivió el país entre mediados de los '70 y los primeros años del 2000 y que ocasionó el vaciamiento de las capacidades productivas del país.

5.1.3 Etapa 3: Hacia un sistema de apoyo a la economía social y el desarrollo local

El comienzo de la tercera etapa puede situarse a comienzos de 2006 con la configuración del *Sistema Nacional de la Economía Social*. Este Sistema refleja los objetivos y el camino transitados durante los últimos años, no sólo por el PMO, sino también por el conjunto de actores que componen el colectivo de la economía social y que, desde distintos ámbitos, fueron realizando aportes para hacer visibles las necesidades y los logros de este sector.

Con el propósito de articular las respuestas gubernamentales y no gubernamentales dirigidas a las actividades productivas que se desarrollan en el marco de la economía social, se está trabajando actualmente en la conformación de un sistema de apoyo integral, que contemple las necesidades financieras y técnicas que manifiestan los emprendedores.

Este sistema incorpora distintos aspectos, sobre los cuales se venía trabajando en los últimos años, y les otorga una mayor significación en la medida que se apunta a superar integralmente las problemáticas que enfrenta la economía social: restricciones en el acceso a fuentes de financiamiento, déficit de asistencia técnica, baja integración con la economía formal, falta de regulación de la actividad, entre otros aspectos.

En este marco, el Sistema Nacional de la Economía Social tiene como misión la institucionalización de la política socioproductiva como una política de Estado y persigue los siguientes objetivos:

- Promover la sustentabilidad del emprendimiento, mejorando la calidad de la producción y abriendo canales para la comercialización;
- Mejorar las condiciones de trabajo de los emprendedores;
- Fomentar formalidad de los emprendimientos;
- Aportar institucionalidad a los emprendedores y organizaciones de la economía social; y,
- Favorecer la integración de los proyectos productivos con los perfiles de desarrollo de las localidades.

Estos objetivos se corresponden con un conjunto de medidas e instrumentos de gestión que pueden resumirse así:

- Vinculación con el sector privado a partir de la consolidación de un espacio de articulación y diálogo.
- Sanción de la Ley Nacional de Promoción y Regulación del microcrédito e implementación de la misma en el marco del PMO.
- Desarrollo de un protocolo de certificación de calidad de los emprendimientos de la economía social.

- Apoyo y acompañamiento a los emprendedores a través de Universidades Nacionales e institutos técnicos de la producción industrial y agropecuaria.
- Implementación de una serie de instrumentos de promoción y capacitación en comercialización para los emprendedores del PMO.
- Mayor integralidad de los emprendimientos y mayor descentralización de la gestión.

5.1.3.1 Los vínculos con el sector privado, un actor estratégico

A partir de febrero de 2005, la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano inició una convocatoria al sector privado para participar en una iniciativa de apoyo a la inclusión económica de emprendimientos de carácter estratégico o que estaban en condiciones de dar un salto de calidad. Esta iniciativa plantea la vinculación entre empresas y emprendimientos productivos o de servicios del PMO, seleccionados por su potencial para dar un salto cualitativo en su producción y sustentabilidad.

El rol protagónico de las empresas implica aportes que se orientan a fortalecer a los emprendedores en los siguientes aspectos: mejorar la calidad de producción; producir a mayor escala; promover nuevas estrategias de comercialización; generar nuevos mercados y afianzar procesos de planificación y organización.

Un caso de acompañamiento a emprendedores y asistencia técnica específica por parte de empresas participantes es el de Colonia Nueva Esperanza en la provincia de Neuquén. Este proyecto agrupa a 80 productores de cerdos que recibieron financiamiento a través del Plan Manos a la Obra; el emprendimiento cuenta con el apoyo de organizaciones sociales locales -Fundación Hueche y la Asociación de Fomento Rural- en temas operativos y administrativos. Además, está siendo acompañado por la empresa Total Austral con el objeto de desarrollar un polo de producción de carne porcina en la zona; en la actualidad están transfiriendo tecnologías para mejorar el manejo productivo del criadero y diseñando un proyecto integral para la recapitalización del mismo.

5.1.3.2 Ley Nacional para la promoción y regulación del microcrédito

En el marco del desarrollo de políticas sociales socioproductivas, el microcrédito se presenta como un instrumento financiero relevante para la capitalización de los emprendimientos de la economía social marginados del sistema de crédito bancario. Además de ser efectivo para dotar de insumos, herramientas y pequeñas maquinarias a los emprendedores, estos últimos cuentan con capacidad de reembolso de los préstamos, presentando tasas de recupero que promedian el 90%.

Con el objeto de promover y regular el microcrédito para el desarrollo de la economía social, en junio de 2006 fue aprobada la Ley de Microcrédito²⁷. La norma crea, en el marco del PMO, el Programa de Promoción del Microcrédito y el Registro de Instituciones de Microcrédito y dispone de la aplicación de un fondo de 100 millones de pesos, destinado al fondeo de organizaciones de microcrédito, al subsidio

²⁷ La Ley de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social N° 26.117/2006 es reglamentada por el Decreto N° 1.305/2006.

de las tasas de interés y al financiamiento de asistencia técnica y operativa.

Asimismo la inscripción en el Registro de Instituciones agrega otro beneficio: el acceso a exenciones impositivas como IVA, ganancias o impuesto al cheque, aliviando así el costo operativo que asumen organizaciones y emprendedores en el proceso de otorgamiento y devolución de microcréditos.

La aprobación y posterior reglamentación de la Ley de Microcrédito es otra muestra de la consolidación de un proceso de institucionalización y fortalecimiento de los instrumentos, actores y procedimientos de las políticas sociales orientadas a la promoción de la economía social y el desarrollo local con la participación activa del Estado.

5.1.3.3 Certificación de calidad de la economía social

Con el apoyo y asesoramiento del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), se inició en junio de 2006 un proceso destinado a posibilitar la certificación de calidad de los emprendimientos productivos de la economía social. Este proceso permite asegurar que el producto y/o servicio que se adquiere de los emprendimientos productivos cumple con requisitos que aseguran la calidad del producto, el proceso, el origen y que pertenecen a los sectores productivos de la economía social.

Se aspira que la certificación constituya un instrumento de promoción, mejoramiento y consolidación de los emprendimientos en los aspectos técnico-productivos – tales como el mejoramiento de las prácticas, la incorporación de nuevas tecnologías - y los relativos al asociativismo y el encadenamiento de los emprendimientos.

5.1.3.4 Planes integrales y profundización de la descentralización

A lo largo del desarrollo del PMO, los actores provinciales y locales como así también los agentes y estructuras a nivel nacional mostraron la consolidación de capacidades para avanzar definitivamente en el proceso de descentralización de la gestión del Plan y para desarrollar proyectos de inversión socioproductivos de mayor integralidad.

Así, en marzo de 2006, con la aprobación de una nueva resolución operativa del PMO²⁸, se da comienzo a una nueva fase en la gestión del Plan, cuyo eje es la descentralización de las acciones a partir de la elaboración de Proyectos Integrales de Desarrollo Territorial.

En relación con la descentralización se propone avanzar una transferencia de la toma de decisiones en lo relativo a los sectores productivos a impulsar, el fortalecimiento de las capacidades de los equipos de gestión local y la evaluación conjunta de los proyectos a financiar. En este sentido, se busca fortalecer la capacidad y el compromiso de los equipos locales que integran las Unidades de Evaluación provinciales, municipales o regionales para lograr una adecuada transferencia de la toma de decisiones. Para ello, los nuevos acuerdos incluyen una contraparte básica en recursos humanos y equipamiento por parte de las provincias y la asignación de fondos para asistencia técnica y capacitación.

²⁸ Resolución de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano N° 192/2006.

En forma paralela, se apunta a consolidar un modelo de intervención que promueva *propuestas integrales*, en las que los emprendimientos se encuentren vinculados entre sí, y donde exista una identificación previa de los sectores productivos de mayor impulso en función de la dinámica económica del lugar y de la historia productiva de la localidad. Estas propuestas buscan la consolidación del Plan a través de procesos participativos e intersectoriales generados a nivel local, respetando prioritariamente el perfil productivo y de servicios de la región, lo que redundará en un mayor nivel de sustentabilidad y de vínculo con los circuitos formales de la economía.

Esta modalidad de trabajo, si bien está presente desde los comienzos de la implementación del Plan en 2003, se constituye como la tendencia central en la etapa actual. A más de tres años, los actores involucrados en el desarrollo del Plan han ido adquiriendo en forma progresiva las capacidades requeridas para asumir la complejidad de los procesos que implica la construcción de una política socioproductiva.

6 A MODO DE CONCLUSIONES: ACERCA DE LOS DESAFÍOS DEL PLAN MANOS A LA OBRA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICA SOCIAL

Desde el punto de vista de la gestión del Plan, vale resaltar que en cada una de las etapas se aspiraba a responder a las distintas necesidades y prioridades planteadas por los actores locales y regionales y organismos de asistencia técnica, sin perder de vista la necesidad de articular el proceso de fortalecimiento de la economía social con los perfiles productivos y los saberes locales. La construcción conjunta con los actores locales de nuevas prácticas de gestión de la política social ha significado un proceso paulatino de construcción de una cultura superadora de la experiencia "tradicional".

La dinámica y la evolución de este proceso permiten distinguir las etapas antes planteadas, caracterizadas –lógicamente- por logros y dificultades, tanto vinculadas a los gobiernos locales y provinciales, las organizaciones sociales como al mismo Estado nacional. En cuanto construcción conceptual y metodológica, el Plan resulta perfectible a partir de la práctica; en este sentido, cabe destacar que contiene una alta dosis de flexibilidad y de capacidad de respuesta a múltiples situaciones, desde las formas más activas de protesta social hasta el apoyo a proyectos locales sólidos de desarrollo. Dicho más concretamente, y de acuerdo con lo comentado previamente, si bien el modelo propuesto puede presentar resultados heterogéneos en las diversas regiones del país, de todas maneras permite seguir avanzando en la construcción de mejores prácticas de política pública.

La implementación de manera masiva del PMO ha puesto en evidencia la necesidad de repensar los modelos de intervención social a partir de una perspectiva socioproductiva. Los procesos de desarrollo requieren de actores, políticas e instrumentos que permitan no sólo generar crecimiento económico sino fundamentalmente estrategias de inclusión social de los sectores más vulnerables. Sin dudas, esto requiere de la participación efectiva no sólo de los actores locales y regionales, quienes, más allá de los vaivenes de la política del Estado nacional, han desplegado numerosas y sostenidas estrategias de desarrollo productivo que generen a la vez inclusión social, sino también de organismos nacionales con responsabilidad en el curso de la actividad económica así como del sector privado. La implementación de una política social basada en el desarrollo local asume cuestiones vinculadas con los diferentes perfiles de los emprendedores y con los entramados sociales y económicos propios de cada municipio, provincia o región.

A esto se agrega que la sustentabilidad de un emprendimiento productivo tiene estrecha relación con las capacidades productivas y comerciales de los emprendedores y su voluntad para aceptar la dinámica de una experiencia asociativa. A su vez, las bases de la efectividad de una política pública de esta naturaleza está dada por la posibilidad de generar condiciones a nivel local que favorezcan el sostenimiento de las actividades productivas, pero la posibilidad de consolidar estas condiciones muchas veces excede los límites de un plan social.

En otro orden, resulta sustantivo el proceso que fue configurando el PMO como política pública, desde una etapa inicial a una etapa de consolidación de estrategias de comercialización, calidad y mayor descentralización a los niveles subnacionales. En este proceso se visualiza una particular relación entre

los actores - locales, regionales y nacionales-, los instrumentos técnicos existentes y aquellos que se fueron creando en etapas sucesivas, como forma de dar cuenta de las necesidades planteadas por los actores y los beneficiarios, la capacidad política e institucional para definir prioridades, sentidos y criterios de acción en un determinado contexto social, político y económico.

Es significativo, a nuestro entender, señalar cuales fueron las tensiones producidas en diferentes momentos de la implementación de una política pública, de qué modo el marco conceptual que fundamenta su diseño va plasmándose en la diversidad de contextos territoriales, a la luz de una praxis histórica y espacialmente situada. A este respecto, el PMO ha significado un avance sustantivo en la búsqueda de modelos alternativos de intervención social orientados a la inserción laboral y socioproductiva de las personas.

No obstante, se plantean una serie de limitaciones en el futuro, vinculadas con la necesidad de promover transformaciones más estructurales en aspectos normativos y de gestión (por ejemplo, instrumentos masivos de financiamiento a estos sectores) y, fundamentalmente, estrategias de desarrollo productivo regional en las cuales se involucre el sector privado y otros actores del Estado nacional y gobiernos provinciales, con capacidad de incidir en la estructura y la dinámica productiva.

En efecto, un interrogante que excede al PMO (y los límites de esta obra) vincula a la consolidación de un perfil productivo que resulte inclusivo socialmente. Los procesos de desarrollo requieren de actores, políticas e instrumentos que permitan generar crecimiento económico con la inclusión social de los sectores más vulnerables. Sin dudas, las políticas sociales cumplen un rol central que requiere repensar las estrategias de asistencia y promoción estrictamente, y avanzar hacia un modelo superador de la intervención y la conceptualización de la política social que se oriente a la inserción productiva y laboral de los ciudadanos.

7 BIBLIOGRAFIA

ALBURQUERQUE, Francisco. (2005) "La economía social y la integración regional: una mirada desde el enfoque de desarrollo local". En: *Seminario El desarrollo local y la economía social desde la perspectiva de la integración regional*, Ministerio de Desarrollo Social.

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2006) *Cuaderno 1: Lineamientos de Políticas Sociales*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2005) *Cuaderno 2: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2004) *Memoria de Gestión 2004*. Buenos Aires: SPSyDH.

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2005) *Memoria de Gestión 2005*. Buenos Aires: SPSyDH.

Argentina. Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Política Económica. (2005) *Informe Económico Trimestral N° 54*. Buenos Aires: Ministerio de Economía de la Nación. <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/indice.htm>.

ARROYO, Daniel. (2001) *El desarrollo local en Argentina: entre la crisis social, la planificación y el desarrollo productivo*, Buenos Aires, mimeo.

----- (2003) "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina". En: *Desarrollo Local* Jefatura de Gabinete de Ministros. JGM, Buenos Aires.

----- (2006) "El Desarrollo Local y las políticas contemporáneas". En: *El Desarrollo Local en el eje de la Política Social*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Agencia Española para la Cooperación Internacional (AECI) y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, marzo 2006, pp.25-35.

----- (2003) *Desarrollo Local en la Argentina contemporánea*. FLACSO, Documento de Trabajo.

BRUGUÉ Q., Y R. GOMÁ (Coords.). (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Editorial ARIEL.

CARACCIOLO BASCO, Mercedes y FOTI LAXALDE, María del Pilar. (2003) *Economía Solidaria y Capital Social*. Buenos Aires: Paidós.

CEPAL. (2005) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires.

CLEMENTE, Adriana y M. Isabel BERTOLOTTO. (2004) *Espacios multiactorales y políticas públicas. De la experiencia a la conceptualización*. Buenos Aires: IIED- CENOC-CNPS.

CLEMENTE, Adriana. (2005) "Pobreza y políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en época de crisis". En: *Políticas socioproductivas para el desarrollo local*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social- IIED-AI.

CLEMENTE A; GIROLAMI, M. (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

CORAGGIO, J. L. (2003) "La economía social como vía para otro desarrollo social", en *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, Serie Programa Fortal, N° 21, Año 9, Buenos Aires, pp. 57-62.

DI PIETRO PAOLO, José Luis. (2001) "Hacia un desarrollo integrador equitativo: una introducción al desarrollo local". En: David Burin y Ana Inés Las Heras (comps.) *Desarrollo Local: una propuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Cicus- La Crujía.

ELIZALDE HEVIA, Antonio. (2003) En CEPAL, *Serie Gestión Pública Documento 29*, Chile, febrero de 2003.

Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales. "Estudio de Evaluación del Plan Nacional Manos a la Obra". Agosto de 2005.

GARCIA DELGADO, Daniel. (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO. Editorial Tesis.

----- (2003) *Estado Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Editorial Norma.

HINTZE, Susana (2005) "Exclusión, derechos y políticas sociales: la promoción de formas asociativas y trabajo autogestivo en la Argentina" en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005.

LESNICHEVSKY, Claudio. (2005) "Descentralización y políticas socioproductivas para la emergencia social", en *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 61, Año 21, Buenos Aires, Febrero 2005, pp. 3-14.

MARTINEZ, María Rosa; REBON, Marcela y ROFFLER, Erika. (2005) "Introducción al análisis de experiencias: construyendo política social". En: Argentina. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. *Cuaderno 3: Experiencias socioproductivas del Plan Nacional Manos a la Obra*. Documento Institucional N° 3. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, pp.9-23.

NIREMBERG, Olga et al (2003) *Programación y evaluación de proyectos sociales*. PAIDOS, Buenos Aires.

REBON, Marcela y SALSE; Guillermina. (2005) "Plan Manos a la Obra: Lecciones aprendidas y desafíos en la implementación de una política social masiva". En: *Políticas Socioproductivas para el desarrollo*

local. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL –América Latina) - Ministerio de Desarrollo Social.

SIEMPRO: "Caracterización de los Potenciales Beneficiarios Potenciales del Plan Nacional Manos a la Obra. Informe en base a datos de la ECV 2001". Diciembre de 2003.

SIEMPRO: "Estudio Exploratorio sobre Desarrollo Local y Economía Social". Diciembre de 2003.

LEGISLACIÓN

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

Resolución SPSyDH N° 360/2004 (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano – 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).

Anexos

LAS AUTORAS

Erika Roffler

Licenciada en Ciencia Política. Master en Administración y Políticas Públicas (Universidad de Alcalá-España). Especialista en temas de gobiernos locales y políticas sociales. Se desempeña actualmente como Jefe de Asesores de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. Se ha desempeñado como consultora en el Ministerio de Economía de la Nación y para proyectos vinculados a organismos internacionales. Es docente de la Universidad Nacional de General San Martín y de diversos postgrados de Universidades Nacionales.

eroffler@desarrollosocial.gov.ar

Marcela Rebón

Licenciada en Ciencia Política (UBA). Master en Políticas Sociales (FLACSO Argentina) Tesis en elaboración. Actualmente forma parte del equipo técnico de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina y coordina el Sistema Integral de Gestión del Plan Nacional Manos a la Obra. Se ha desempeñado como consultora en la Secretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la Nación y en diversas consultoras y organizaciones de la sociedad civil. Es docente de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

mrebon@desarrollosocial.gov.ar

Ministerio de Desarrollo Social
Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano
Av. 9 de julio 1925. Piso 15
C1073ABA – Ciudad Autónoma de Buenos Aires- República Argentina
(54 11) 4379-3696 / 3654