

Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha en una comarca patagónica.

Heras Monner Sans, Ana Inés, Burin, David y
Córdoba, Luciana.

Cita:

Heras Monner Sans, Ana Inés, Burin, David y Córdoba, Luciana (2008).
*Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta
en marcha en una comarca patagónica. En TRABAJO, DESARROLLO,
DIVERSIDAD. Buenos Aires, Argentina: CICCUS-INCLUIR.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ana.ines.heras/31>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pomx/nDg>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Política de empleo activa: análisis del Plan Manos a la Obra y su puesta en marcha en una comarca patagónica

Heras Monner Sans, Burin y Córdova

Colaboró en el trabajo de campo y en el análisis preliminar: Raúl Díaz

Introducción

A partir del interés por generar investigación empírica que combine el análisis de prácticas cotidianas y de las perspectivas de sus actores, de forma tal de hacer visible cómo se construyen las políticas públicas que intervienen en el orden económico local, presentaremos en este capítulo un análisis e interpretación sobre la experiencia de una ONG técnica que implementó el Plan Manos a la Obra (PMO de ahora en adelante) en una Comarca de la región patagónica. Contrastaremos estos datos con observaciones directas sobre el funcionamiento del mismo realizadas en otros territorios de la Argentina. Reflexionaremos, también, sobre las relaciones entre políticas de empleo, diversidad sociocultural y modelos de desarrollo, tomando como referencia experiencias previas de políticas públicas de empleo activas del gobierno nacional y de algunos gobiernos provinciales. Organizamos este capítulo en seis secciones. En la primera caracterizamos el PMO y la organización local que lo implementa en la comarca donde se realizó el estudio. En la segunda, presentamos la metodología de generación y análisis de datos. En la tercera, nuestras observaciones

y análisis del caso relevado en patagonia. En la cuarta, describimos los antecedentes de programas y políticas de empleo activas, recuperando situaciones que de hecho han existido en nuestro país, para retomar su discusión en la sección cinco. Concluimos con algunas precisiones acerca de los diseños y los mecanismos de implementación de políticas públicas activas de empleo, a los efectos de generar y transferir recomendaciones a decisores técnicos y políticos, uno de los objetivos para el que se diseñó el Programa Áreas de Vacancias que financió esta investigación.

Caracterización del PMO y de la ONG que lo implementa a nivel local

El Estado Nacional argentino lleva adelante, desde hace cuatro años, una línea de política pública de empleo activa que consiste en brindar apoyo a grupos de desocupados para generar emprendimientos productivos asociativos de baja o mediana escala, con el objeto de integrarlos a la economía formal a través del autoempleo: el Plan Manos a la Obra. Diseñado e impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se pensó “destinado a mejorar los ingresos de las familias y promover la inclusión social a partir de la participación en actividades productivas” (Documento Institucional del Plan Manos a la Obra: 8).

Aunque por su ubicación institucional y la definición de su alcance puede considerarse al Plan dentro de las políticas sociales, por su contenido y operatoria puede considerarse una política pública de empleo activa específica (Neffa, 2006: 272). El Plan busca formar y reconvertir profesionalmente a ocupados y desocupados con la intención de que logren autoemplearse a partir de la promoción de formas asociativas para luego ampliar estas unidades dando trabajo a otras personas. Por este doble matiz (social / de empleo), algunos autores caracterizan a estas políticas como socio-productivas (Clemente, 2005).

El Plan fue implementado a través de gobiernos municipales, ONGs de desarrollo y movimientos sociales de forma simultánea, instrumentándose diversos canales dentro del Ministerio de Desarrollo Social para la aprobación de proyectos, según los actores territoriales que gestionaban los mismos. En una segunda etapa se sumó también a las Universidades como ejecutoras del Plan. En este caso de estudio, el actor que implementó el Plan ha sido una ONG técnica, que denominaremos C.E.F. y cuyas características describimos a continuación. En términos institucionales y administrativos, y por el carácter concreto de la labor que han desarrollado en los últimos cuatro años, puede definirse al C.E.F. como mediador entre el Estado Nacional y la sociedad civil. Desde el punto de vista jurídico institucional, el C.E.F. es una

Asociación Civil sin fines de lucro. Por su trayectoria y génesis, esta asociación está constituida por docentes ex sindicalistas, en su mayoría. Otras características distintivas de los miembros del C.E.F., que surgen de realizar observación participante y entrevistas, son: hay más hombres que mujeres y la participación en este tipo de organización es vista por ellos y ellas como una actividad más bien masculina; la edad promedio es de 50 años; ninguno es nacido ni criado en esta comarca, todos son migrantes provenientes de distintas provincias de Argentina; pertenecen a una generación que se crió, políticamente, al calor de los años setenta; son militantes con la visión de cambiar la realidad que los rodea a través de la participación política (tanto político partidaria como político sindical y organizacional); todos tienen formación académica; y están preocupados por encontrar articulación entre el discurso ideológico-político y la práctica político-social. El C.E.F. nace en 1990 como un instituto de capacitación del sindicato docente, apuntando tanto a la formación como a la proyección ideológica. A través del tiempo, por los cambios sociales y políticos ocurridos en el país y en esta comarca en particular, sus actividades van variando e incrementándose. Específicamente, la crisis argentina del 2001 representa un punto definido por sus participantes como “de quiebre pues la situación crítica de la población se conjuga con la necesidad y la posibilidad del C.E.F. de tener incidencia en la política pública e intervenir en el desarrollo local” (entrevista a miembro del C.E.F.). A fines de 2001 y principios de 2002 el C.E.F. decidió incidir en el desarrollo local de la región donde se inserta su trabajo desde la práctica, a partir de la aplicación, como intermediario entre Estado Nacional y sociedad civil, del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. El C.E.F., en este sentido, se constituye en un agente del desarrollo local ligado a técnicas particulares, en tanto expertos-profesionales (Arocena citado en Di Pietro 2001:27). Sin embargo, en este caso particular, los integrantes del C.E.F. se transforman en agentes del desarrollo local por motivación política y compromiso social, y por contar con el contacto político en el Ministerio que avalaba a la organización para poder administrar recursos del Plan.

Metodología de generación y análisis de datos Supuestos interpretativos

Se emplearon las siguientes herramientas metodológicas¹: entrevistas individuales a los distintos miembros del C.E.F.; entrevistas individuales y colectivas a las

¹ El registro de la información se hizo en formatos y soportes variados, enfoque que permite yuxtaponer, transponer y contraponer (o triangular críticamente). Los soportes y formatos usados fueron: audio digital; video digital; notas

personas de los grupos de emprendimientos productivos; observación participante y no participante del trabajo del C.E.F y del trabajo de grupos de emprendimientos productivos; y conversaciones informales con los miembros del C.E.F. y con otras personas que aportan, directa o indirectamente, información relevante. Asimismo se convocó a dos talleres de reflexión, cada uno de una jornada completa, donde participaron algunos de los beneficiarios del Plan, integrantes del equipo técnico del C.E.F., pero también referentes de otras organizaciones locales como Escuelas Técnicas de nivel medio, la Agencia de Desarrollo Local en formación, profesionales y docentes que están trabajando en proyectos que involucran el tema desarrollo local/ emprendimientos y técnicos de ONGs o del estado. En estos talleres se analizaron los principales problemas de la comarca y se obtuvo información relevante sobre la realidad local, los grupos que participaban en la zona en temas de desarrollo y las vinculaciones entre ellos. También se analizó información de archivo (documentos, cuadernillos, artículos) y se realizaron entrevistas y conversaciones informales con funcionarios de nivel nacional de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social ².

Como parte de nuestros procedimientos, se contrastaron estos análisis progresivos con observaciones realizadas en otros contextos geográficos (Chaco, Corrientes, Catamarca, Salta, Jujuy y Tucumán) en el marco del trabajo de campo dentro de este mismo Proyecto de Investigación “Trabajo, Desarrollo, Diversidad”. En particular se utilizaron datos provenientes de técnicos de terreno y coordinadores provinciales del Programa Social Agropecuario, de los Programas de Desarrollo Rural del Noreste (NEA) y Noroeste Argentino (NOA), de técnicos del Instituto Nacional

de campo en registros narrativos en forma manuscrita; y notas de campo en registro narrativo en formato word. Las entrevistas se transcribieron en su totalidad. En distintos momentos del proceso se realizó una visualización de las entrevistas filmadas para restituir algunos niveles de significado solamente accesibles a través de la imagen, tales como la gestualidad, el uso del cuerpo, el uso de la entonación o la pausa deliberada junto a las expresiones faciales, aspectos paralingüísticos que generan sentidos.

² Se desarrolló una etapa de aproximación y conocimiento que sirvió para realizar un primer análisis acerca de las especificidades de la implementación del Plan, y decidir su estudio como parte del corpus de experiencias de Desarrollo Local que se implementó en el marco del Proyecto. En la etapa de aproximación se realizaron entrevistas a los referentes de la ONG técnica (a cargo de Díaz, Heras y Burin), además de una estadía en la Comarca por parte de Díaz (año 2005). A partir de estos primeros pasos analíticos, se acordó una estadía en terreno para dos etapas subsiguientes, a cargo de los autores de este artículo: un primer viaje en agosto del 2006 (del que participó Córdoba) y un segundo viaje en marzo del 2007 (del que participaron Heras, Burin y Córdoba). Se mantuvo contacto con representantes de la ONG técnica y con algunos beneficiarios del Plan a distancia, durante un año. Durante la segunda y tercera etapas, Córdoba estuvo a cargo de coordinar los aspectos relativos a las observaciones, entrevistas y confección de la mayoría de notas y transcripciones; Heras y Burin coordinaron la generación de instrumentos de relevamiento y realizaron entrevistas y observaciones, confeccionaron y analizaron notas, y produjeron sucesivas interpretaciones del material, que compartieron con Díaz y Córdoba. También mantuvieron entrevistas con diferentes integrantes del gobierno nacional de los Ministerios y Secretarías vinculadas a Trabajo y Desarrollo Social, así como a integrantes de Jefatura de Gabinete que coordinan la implementación de Auditorías Ciudadanas.

de Tecnología Agropecuaria (INTA), de la Fundación Independencia, de la Fundación Nueva Gestión, el Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación (CADIF) y de otras ONGs de desarrollo locales.

A partir de la primera etapa de trabajo generamos una serie de supuestos acerca del PMO:

1. El Plan considera a los beneficiarios como un todo homogéneo.
2. El componente de capacitación y asistencia técnica no cuenta con los recursos necesarios para su buen desempeño.
3. Existen tensiones entre Nación, Municipio, ONGs técnicas y beneficiarios; algunas de estas se vinculan con los diferentes modelos de desarrollo en discusión.

Orientaremos nuestra exposición tomando en cuenta estos supuestos analíticos, ya que guiaron las interpretaciones producidas en las etapas posteriores, con datos de este estudio de caso, y/o de otras regiones del país. Partimos de un marco interpretativo que nos guió a identificar lógicas presentes en los actores sociales que pueden ser complementarias o conflictivas con las lógicas en juego (Burin y Heras, 2001).

Presentación del caso a partir de los supuestos

El Plan considera a los beneficiarios como un todo homogéneo

Según explicitan funcionarios responsables del Plan, existiría una tensión muy difícil de resolver entre la complejidad y multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, y el diseño y gestión de políticas sociales masivas (Arroyo, 2006). Tanto conceptual como metodológicamente parecería primordial restringir, acotar, focalizar, orientar y tomar decisiones asignando recursos según el presupuesto con el que se cuenta. En este sentido, y para el PMO, el acento fue puesto en la capitalización y el financiamiento de emprendimientos para que los sectores de menores ingresos puedan incluirse en el mercado laboral. Si tomamos como cierta esta perspectiva, deberíamos aceptar que una política pública solamente puede atender los problemas con un enfoque masivo y que es sumamente difícil tener una visión cualitativa de los fenómenos sociales. No sería posible detenerse en la diversidad de contextos microeconómicos y situaciones en la que se encuentra cada beneficiario³. Sin embargo, a partir de entender

³ Una síntesis de esta lógica podría traducirse como: es mejor tener el 40% de efectividad en una operatoria que abarque a doscientas mil personas, que un 90% de efectividad en otra operatoria que, por detenerse en el detalle y tratar de adaptarse a necesidades diversas, solamente pueda aplicarse con los mismos recursos en 40 mil personas.

quiénes son y qué hacen los beneficiarios del PMO en esta comarca, presentamos un análisis que permite hacer visible la importancia de tener en cuenta una serie de singularidades que implicarían formas de intervención necesariamente diversas, en el marco de políticas de empleo activas específicas destinadas a población en situación de exclusión, capacitación, asistencia técnica, seguimiento y financiamiento. En nuestro análisis hemos identificado algunas características que implicarían un tratamiento diferenciado y se vinculan con:

- tipos de emprendimientos: de producción primaria (producción porcina, apícola), de producción industrial seriada (bloques de cemento, costura), de producción artesanal (mates, objetos de cuero), de servicios (servicios de grabación, videofilmaciones) o comerciales (productos para turistas);
- inserción de cada emprendimiento en cadenas productivas diferentes; no existe ninguna complementariedad entre ellos;
- grado de desarrollo del emprendimiento, es decir, si estaba en marcha previamente a la intervención o no, si ya existía experiencia en el oficio (en algunos grupos hay alguien que se dedicaba al rubro elegido y otros que no, también hay diversidad en relación a la intensidad con que se dedicaban a la producción, al tipo de producto que generaban antes y luego del crédito, y a la experiencia no solamente en la producción sino también en la gestión integral del negocio);
- perspectivas previas, vinculadas con la identidad laboral de los beneficiarios, sea que se vean a sí mismos como productores (centrado en la producción primaria para garantizar la subsistencia y el auto consumo), trabajadores en relación de dependencia, emprendedores productivos, artistas;
- identificaciones sociales, étnicas y culturales (ascendencia, presencias idiomáticas y dialectales, pertenencias sociales y de clase);
- identificaciones de género, y conflictos y/o complementariedad de género entre miembros de los grupos;
- ubicación geográfica, ya que la ubicación de los diferentes emprendimientos dentro de la Comarca es muy dispersa, situándose algunos en zonas urbanas de mucho movimiento turístico y otros en zonas rurales, en municipios y hasta en provincias distintas.

Así, la diversidad es la primera característica que surge al analizar el material relevado: es difícil identificar una característica común a todos los grupos de beneficiarios del PMO en esta comarca patagónica. Proponemos que una reflexión

crítica –que incluye la categoría *diversidad*– es relevante cuando se está pensando en la formulación e implementación de política pública⁴. Indudablemente, cualquier ONG técnica (o el mismo estado, si fuera el caso) que tuviera que acompañar los procesos, se encuentra frente a la diversidad, también atravesada por la diferencia y desigualdad. Es de advertir en este punto el hecho de que, aunque con muchas dificultades y con situaciones muy tensas, desde hace aproximadamente quince años, el Estado Nacional, y también los provinciales, han dado pasos para diseñar política pública tomando la diversidad como un tema a tener en cuenta en sus carteras de Educación, aunque este propósito –aún en su propia declaración– no atraviesa otras áreas del Estado y sus políticas. En este caso, como en el resto del país, la mayoría de los potenciales beneficiarios del PMO era gente que debido a la crisis del 2001 fue expulsada del mercado laboral y, ya en el 2004, precisaba de capital para reinsertarse a él de algún modo. ¿Pero solamente es capital económico lo que se requería? Más adelante veremos que éste no es suficiente porque reduce a lo económico el conjunto de lógicas complejas en juego.

El PMO estableció criterios a través de los cuales, luego del primer año de implementación, se elegirían los proyectos más exitosos (Documento “Plan Manos a la Obra, 100 Proyectos Estratégicos”). Estos criterios no habían sido formulados desde el inicio; si bien éstos se centraban especialmente en la inserción de los proyectos en líneas estratégicas de desarrollo local o en cadenas productivas ya existentes, Altschuler y Casalis (2006: 107) indican que “si se desagregan los

⁴ Hay numerosos ejemplos de conflictos y obstáculos que se presentan en lo cotidiano de la implementación de Programas relacionados con esta falta de flexibilidad. Muchos de ellos están vinculados con los criterios utilizados para definir el universo de beneficiarios, ya que los organismos de financiamiento internacional, en lugar de la implementación de políticas universales, imponen Programas focalizados como instrumento para la implementación de políticas sociales. Al tener que definir de una vez y para siempre quiénes recibirán el beneficio y quiénes no lo recibirán, se han cometido injusticias de todo tipo. A modo de ejemplo: si se toman los indicadores de NBI de manera universal, no se consideran necesidades insatisfechas que en algunas regiones definen la condición de pobreza, como el acceso a sistemas de calefacción adecuada en la Patagonia; en otros casos no se toman en cuenta factores culturales relacionados con el uso del hábitat y entonces se considera el hacinamiento en función de la cantidad de personas y habitaciones sin tomar en cuenta que muchas personas duermen a la intemperie porque es más fresco en zonas muy cálidas y el régimen de lluvias lo permite; en el caso del Plan Trabajar, no se han considerado las condiciones geográficas regionales. Se puso como condición para financiar proyectos de huertas comunitarias que debía contarse como mínimo con un terreno de una hectárea, cuando en regiones montañosas (Bariloche, San Martín de los Andes) no se cuenta en todo el ejido urbano con un terreno de esas características y sin embargo es posible de todos modos organizar una huerta comunitaria dividida en varios terrenos más chicos. Hemos visto también cómo operan estas restricciones en detrimento de la motivación para superar la condición de pobreza. Productores minifundistas de Tucumán se veían en la disyuntiva de tener que ocultar o demoler un baño que habían construido para poder ser considerados “pobres” y recibir un subsidio del estado. En San Pedro de Jujuy alumnos de nivel medio argumentaban en el mismo sentido que estaban por abandonar los estudios, porque de ese modo se transformaban en potenciales beneficiarios de una beca estudiantil, ya que el criterio de focalización apuntó a jóvenes que hubiesen abandonado sus estudios en el último año.

33.861 proyectos financiados, se podrá observar que la mayoría son proyectos de carácter alimentario que incorporan poco valor agregado, o directamente no incorporan valor, lo que dificulta una estrategia para dinamizar la economía local". Por lo tanto, fueron muy escasos los proyectos apoyados por el Plan que cumplieron esas premisas, y el caso de estudio parece ser en ese sentido innovador.

La ONG técnica no utilizó, para la selección de los beneficiarios, criterios como la inserción en un plan de desarrollo local con líneas estratégicas definidas o la inserción en cadenas productivas locales. Este aspecto fue destacado por los participantes de la ONG técnica como un problema al que ellos no pudieron dar efectiva solución y no por negligencia o falta de comprensión del mismo. Desde su perspectiva, no contaban con capacidades técnicas ni políticas suficientes para abordar dicho desafío ya que correspondía a un rol del municipio local o del gobierno provincial. En cambio, el C.E.F. apoyó proyectos que, según sus palabras, se vinculaban con "cuestiones relacionadas a la producción local y se insertaban comercialmente a nivel local" y que "fueran actividades de tipo cultural, o producciones atípicas. Es decir, intentamos escapar a las Bloqueras, Panaderías y Costura lo más que pudimos" (comunicación escrita miembros del C.E.F.). Por lo tanto, se trató de fortalecer rubros que no tuvieran competencia local y que eran sentidos por los propios técnicos como ausentes o escasos en la zona. Esto no garantizaba, sin embargo, que hubiese un mercado suficiente a nivel local, ya que no se habían realizado análisis del mercado en ningún caso. También cabe señalar que, en el caso estudiado, por lo menos uno de los miembros de cada uno de los diferentes grupos de emprendedores tenía alguna relación previa con los miembros del C.E.F.: bien directa (familiar, de amistad, de trabajo previo), bien indirecta (amigos de la familia, amigos de amigos). Esta característica los posicionó en forma privilegiada para presentar su proyecto y acceder al subsidio a través de dicha organización, situación que los miembros de C.E.F. evaluaron como positiva desde el punto de vista de que el conocimiento previo les permitió un mejor seguimiento a los distintos tipos de emprendedores. Sin embargo, también fue evaluada como no positiva tomando en cuenta que se podían haber priorizado también otros criterios. A partir de la información relevada sobre los emprendimientos ⁵ se pueden presentar algunos puntos específicos de discusión.

⁵ Los emprendimientos relevados en el marco del PMO que ha coordinado el C.E.F. son diez: un emprendimiento de costura y uno de producción de artesanías de mates (éstos compuestos enteramente por mujeres); un emprendimiento dedicado a la fabricación de bloques para construcción, otro de producción de miel, otro de filmaciones y ediciones de eventos sociales, y otro de grabación y de radio (estos cuatro caracterizados por ser emprendimientos familiares). Otro emprendimiento que se dedica a la crianza de chanchos, producción de chacinado y venta del mismo, otro dedicado a la serigrafía y dos emprendimientos más dedicados a produc-

Un factor que hace a la diversidad de los proyectos analizados es la organización de la economía familiar como de subsistencia u orientada hacia el mercado. Algunas de las diferencias que encontramos en las formas de organizar la economía, además, se vinculan con la historia de cada familia o persona en relación a su identificación con patrones etnolingüísticos y socioculturales de más larga data. Por ejemplo, algunos de los emprendimientos fueron llevados adelante por personas llegadas recientemente a la comarca y cuyas familias son criollas o inmigrantes europeas; otras familias o personas se identifican con pautas de origen criollo, rural, nacidos y criados en la Patagonia; aún otras familias se autoidentifican como de origen mapuche, rural y cuyos patrones de asentamiento provienen de situaciones anteriores a la llegada de blancos a esta zona de la Argentina. Tomando en cuenta estas diferencias, la forma de apoyar a los productores en el proceso de insertar sus productos o servicios en el mercado local o regional implica acciones de capacitación o asistencia técnica necesariamente muy variables para cada uno de estos tipos de emprendimientos, reflexión que los miembros del C.E.F. hacen en forma explícita, pero a la que no encuentran modo directo de resolver. Para quienes venían de experiencias centradas en la producción primaria (orientadas a subsistencia y auto consumo), situados en zonas rurales más aisladas, insertarse en una dinámica comercial relacionada con la venta de lo producido requiere un cambio en la forma de pensar y de relación con otros, tal vez no inmediatamente accesible ni necesariamente deseable. Se trata de un proceso contradictorio, discontinuo, que conlleva acciones de reflexión constante ya que, según hemos podido observar, implica, por ejemplo, modificar el uso del tiempo y del espacio cotidiano, desarrollar un repertorio de expresión oral y escrita para poder interactuar con consumidores y proveedores diferentes, administrar dinero no solamente propio, rendir cuentas; incluso, si se decidiera, en algunos casos implica plantearse cambiar la forma de vestir y acostumbrarse a viajar más frecuentemente a las zonas urbanas para poder colocar la producción. Estos cambios implican tomar una serie de decisiones y acceder a un conjunto de experiencias muy diferentes. En este sentido, al igual que en el caso de los productores de artesanías en Salta desarrollado en uno de los artículos de esta sección del libro (Heras y Burin este volumen), resulta importante

ción integral de productos rurales. Todos los emprendimientos se caracterizaron por que sus miembros tenían diferentes experiencias en el rubro que se decidía trabajar (por ejemplo, algunos miembros con 15 años de experiencia y otros con ninguna); los grupos se iniciaron con muchos miembros pero luego se desmembraron (producto del año y medio transcurrido entre que se formuló el proyecto y llegó el subsidio); por ser proyectos que no se vinculaban entre sí en tanto sus ubicaciones geográficas, cadenas productivas y diferencias (socio, etno culturales) no generaron en forma espontánea una posibilidad o necesidad de establecer redes.

señalar que la racionalidad económica del modo de producción capitalista no es la única posible de tomar en cuenta, y considerar que los emprendedores pueden preferir continuar con la pauta previa. De lo contrario, si desean emprender esos caminos, deberían estar concientemente dispuestos a vivirlos, lo que muchas veces se da por obvio, pero definitivamente no lo es. Al mismo tiempo, desde quienes implementan la capacitación y la asistencia técnica, acompañar este proceso de cambio excede cualquier planificación circunstancial e implica un compromiso con otra perspectiva temporal. También, implica contar con una serie de herramientas complejas para tener éxito, medido desde el punto de vista del sistema de producción y comercialización capitalista en que se insertan. Nuestro análisis (relacionando éste con otros estudios realizados en el NEA y en el NOA por nuestro equipo) nos indica también que, en el caso de que un interlocutor o un grupo de beneficiarios con este perfil estuviesen interesados en esta alternativa, el proceso de formación para comprender las lógicas culturales en juego, y decidir cómo insertarse en ellas, es de largo plazo e intensivo. Esto no fue contemplado por el Plan—los programas que han contemplado este tipo de tiempos largos no son frecuentes⁶.

El C.E.F. tuvo entre los proyectos financiados a dos emprendimientos de producción rural; sus participantes fueron familias mapuches. Según reflexiones de los miembros de C.E.F., en estos casos ni siquiera se pudo lograr un nivel mínimo de interacción para entender las lógicas que operaban dentro del grupo beneficiario, y finalmente se discontinuaron como proyectos interrumpiéndose el vínculo entre la ONG y los grupos. Los miembros de C.E.F. estiman como muy probable que estos fracasos en el rol de su mediación, acompañamiento y formación se deban a que los modelos de desarrollo y de vida no sean coincidentes (ver Díaz y Villarreal este volumen), y que los beneficiarios en realidad no hayan querido desarrollar emprendimientos para integrarse al mercado.

Otro tipo de diversidad tiene que ver con la experiencia acumulada por el grupo y los individuos en los rubros específicos y en la gestión de los emprendimientos

⁶ En el Proyecto Microempresas, en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reconstrucción Productiva (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 1995/1999) las capacitaciones que se realizaban preveían un diseño de 120 hs. a lo largo de cuatro meses y una asistencia técnica adicional de 40 hs. por beneficiario. En el caso del Proyecto Jóvenes Emprendedores Rurales, este tiempo se eleva a 180 hs. de máxima. En algunas experiencias de Desarrollo Rural, como el de la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán, que tuvimos la oportunidad de sistematizar, la capacitación y asistencia técnica se mantuvo durante más de 15 años, si bien con algunas interrupciones producto de las discontinuidades de los mismos programas. En este caso el mismo equipo técnico fue cambiando su inserción institucional, trabajando primero desde una ONG local con fondos europeos, luego desde el Programa Social Agropecuario y luego desde Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino. En la medida que la capacitación y asistencia técnica se sostiene con continuidad, los logros son de mayor envergadura.

en los que decidan trabajar. En el caso de programas anteriores de apoyo a emprendedores, el diseño mismo del programa obligaba a un tratamiento diferenciado entre estas dos categorías de emprendimientos: en marcha o en proceso de creación ⁷. Es muy distinto acompañar el fortalecimiento de grupos que ya tienen el emprendimiento en marcha (que según datos del PMO representan el 55% del total de los financiados por el Plan), que a grupos conformados específicamente para recibir el subsidio o el crédito. Estos últimos tienen una *mortandad* mucho mayor ya que en una gran cantidad de casos solamente se han reunido por ser esta una condición necesaria para recibir el dinero. Esta es la situación que pudimos relevar en esta comarca: casi todos los grupos de 4 o más integrantes se armaron con la participación de parientes para ajustarse a los requisitos de la convocatoria (mínimo 3 personas por grupo asociativo). En muchos casos, incluso entre los participantes reales, se han presentado tensiones tales que no se puede consolidar el equipo de trabajo ni el proyecto. En la mayor parte de los casos, el proyecto termina llevándolo adelante una persona sola (se suponía que la convocatoria apuntaba a modelos asociativos); puede interpretarse esta situación como la distancia entre propósitos y consecuencias no deseadas. La dificultad para consolidar grupos asociativos se ve exacerbada por el extenso período que transcurre entre el momento de iniciar la gestión del financiamiento y el momento en que el mismo es finalmente otorgado. En algunos casos esto ha implicado un período de un año y medio o dos años. La realidad económica, laboral y personal de los distintos participantes de un grupo que se reúne para un proyecto socio-productivo no permite esperar semejante período, obligando a cada uno de ellos a buscar otra forma de generar ingresos. En el momento en que el financiamiento llega es muy difícil que el grupo se pueda volver a integrar como se había pensado en un inicio. En muchos casos, también hay un costo de oportunidad que el largo trámite no contempla: cuando el dinero llega ya hay otros emprendimientos del mismo rubro con quienes competir, o se está fuera de temporada y hay que esperar varios meses para poder ver que el dinero que se invertirá rinda frutos, o se han desarrollado otros productos o servicios que sustituyen el que se había pensado como eje del proyecto y el negocio ya no resulta rentable.

Otra diferencia observada se da entre emprendimientos de producción primaria

⁷ El ejemplo claro de esto es lo ocurrido con el Proyecto Microempresas, en el marco del PARP. En la segunda licitación de cursos de capacitación se diferenciaban los cursos organizados para emprendedores con el proyecto en marcha (denominados R por "Reformulación"), de aquellos destinados a emprendedores que pensaban iniciar un proyecto de cero (denominados C por "Comienzo").

o industrial con los emprendimientos de servicios o comerciales. El factor diferencial es el peso que tiene la comercialización en cada caso. En los primeros suele ser suficiente con tener algunos pocos canales de venta o clientes recurrentes. En el caso de los segundos normalmente los clientes nunca se repiten y por lo tanto es central ser eficaces en las ventas, tener buen trato, saber negociar, etc. Esto hará distinto el tipo de capacitación que se requiere para cada uno.

Por último, también se presenta una diferencia relacionada con la ubicación geográfica. En el caso analizado se hizo evidente el peso de la dispersión. Abarcar este territorio, si bien fue planeado en el marco de una estrategia por parte de C.E.F., implicó abrir un frente demasiado amplio; se hizo casi imposible generar un espacio común de reflexión, intercambio u otro nivel de asociatividad entre los distintos emprendimientos que facilitara el fortalecimiento entre ellos. Debido a las largas distancias que deberían hacer los integrantes de los distintos grupos para reunirse, una de las pocas veces que se encontraron para conversar sobre la marcha de los mismos fue durante el grupo focal que se organizó en el marco de esta investigación, por lo que valoraron muchísimo dicho encuentro. Además, el abarcar esta dimensión territorial ha implicado tener que asistir a emprendimientos ubicados en la misma microregión, pero situados en territorios de dos jurisdicciones provinciales diferentes. Esto implica la dificultad adicional de conocer la normativa e interactuar con organismos y funcionarios diferentes, según el emprendimiento de que se trate.

A diferencia de los ejemplos anteriores, donde se plantea la necesidad de tener en cuenta situaciones particulares según las características diversas de los distintos tipos de posibles beneficiarios, una posible estrategia de acompañamiento se basa en aprovechar la diversidad como sinergia de una potencial identidad de grupo (en este caso, el conjunto abarcador sería el de Grupo de Beneficiarios asistidos por C.E.F. en el Plan). Según muestran diversos antecedentes, el colectivo —en tanto dispositivo grupal— es clave para el desarrollo de emprendimientos ya que facilita la generación de redes de intercambio y de contactos (permite aprovechar la diversidad de experiencias y de inserciones sociales de los distintos beneficiarios⁸). Este tipo de dispositivos no fueron alentados por el Plan, como así tampoco ningún lineamiento acerca de criterios y estrategias de identificación y articulación de beneficiarios o grupos asociativos a nivel territorial.

⁸ Hay diversas experiencias de este tipo que muestran lo fundamental que resulta generar grupos de referencia para fortalecer experiencias asociativas. Algunas que podemos nombrar que conocimos, o en las que participamos son: la Federación de Cooperativas de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (FECOOTRA), la red de Cooperativas de Trabajo de Capital Federal TRAMA, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), el Paraguas Club en la Ciudad de Buenos Aires o los nodos de la Red de Trueque Multireciproco de todo el país. Entre 1995 y 1999, uno de los autores de este artículo participó como promotor de un proceso de

El componente de capacitación y asistencia técnica no contó con los recursos necesarios para su buen desempeño

Según el diseño del Plan existe un componente que se asocia a la Asistencia Técnica y Capacitación destinada a los emprendedores beneficiarios. Sin embargo, al analizar qué tipo de actividades fueron implementadas, las mismas no estuvieron destinadas de forma directa a los beneficiarios, sino a las organizaciones que tuvieron a cargo la implementación, con un promedio de 200 personas por capacitación (en dispositivos masivos). La asistencia técnica destinada a los beneficiarios se derivó al INTA y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), instituciones que venían de 15 años de crisis y desfinanciamiento. Sus equipos no se habían renovado en todo ese tiempo, pero sí, durante ese lapso, habían sido (compulsivamente) orientados a asistir al sector más concentrado de la industria y el agro, sectores que estuvieron dispuestos a pagar investigación y desarrollo. Lentamente estas instituciones se fueron renovando desde el año 2004, pero difícilmente podían asumir la capacitación y asistencia de miles de beneficiarios al comenzar el Plan, principalmente porque la cultura institucional no poseía experiencia reciente ni reflexión capitalizada ni socializada para vincularse con este tipo de beneficiarios.

En este marco, los equipos del Programa más “social” del INTA (el ProHuerta) fueron quienes más apoyaron emprendimientos y acompañaron la formulación de proyectos. Paradójicamente, estos técnicos estaban contratados mediante los llamados “contratos basura” –renovables cada tres meses durante años. Aunque la orientación que tenía el ProHuerta hasta ese momento se centraba en la autoproducción de alimentos para consumo propio y no para comercializar y generar ingresos, este fue un buen incentivo para ir incorporando esta lógica asociativa, que era una idea que rondaba en los equipos pero para la cual nunca se dispuso del financiamiento necesario.

También brindaron asistencia técnica y ayudaron en la formulación de proyectos los técnicos de otros programas de desarrollo rural como el PSA, el PRODER-

articulación entre diversas Instituciones de Capacitación que implementaban el Proyecto Microempresas del PARP. El formato utilizado para las capacitaciones se centraba en la organización de grupos de 18 emprendedores utilizando el modelo de grupos operativos derivado de la Psicología Social. En distintos momentos de las capacitaciones se organizaban también Encuentros de Intercambio entre integrantes de varios grupos, que permitían intercambiar experiencias, pero también servicios y productos entre los distintos proyectos. Esto además elevaba lo autoestima de los participantes, les daba identidad como sector, permitía su autoorganización en Cámaras Microempresarias y facilitaba la vinculación con entidades financieras y funcionarios técnicos o políticos para instrumentar operatorias específicas.

NOA y PRODERNEA. De hecho, si se ven las cifras, prácticamente el 40% de los proyectos correspondieron a agricultura y ganadería (Altschuler y Casalis op cit), el 13% a artesanías (muchas de ellas de origen rural) y el 9 % a manufacturas de origen agrícola, es decir que aproximadamente el 60% de los proyectos fueron formulados por grupos situados en ámbitos rurales. Esto implica al mismo tiempo una enorme ausencia de técnicos del Plan a nivel local. En la mayor parte de los casos fueron los municipios y las ONGs a cargo de la implementación quienes debieron asumir, sin ningún tipo de acompañamiento, esta tarea.

Según su propio análisis, los miembros del C.E.F. no contaban con experiencia previa ni metodología adecuada para analizar la viabilidad de los proyectos, tanto desde el punto de vista comercial, desde el análisis y el costeo realista de los recursos necesarios o de la idoneidad y sinergia del equipo que se proponía emprender el proyecto. Tampoco tenían experiencia en capacitar sobre tecnologías blandas o de gestión y sobre los factores socio organizacionales, aspecto clave en el desarrollo de cooperativas de trabajo. Este acompañamiento implicó por lo tanto un aprendizaje tanto para los beneficiarios como para los miembros de la ONG, que en diversas oportunidades no contaron con herramientas adecuadas para responder a las demandas de los beneficiarios y a las necesidades de los proyectos.

El hecho de que el Plan exigiera grupos asociativos, en principio, resultó bastante pertinente pues, según varios de los beneficiarios, el contexto de crisis económica generó en la población una necesidad de juntarse para hacer cosas en común. Sin embargo, una vez los grupos en funcionamiento, el trabajo asociativo resultó bastante difícil para todos. Según pudimos documentar, la mayoría de los beneficiarios no ha conseguido trabajar asociativamente y, dada su experiencia, viene perdiendo la confianza para hacerlo (entrevista y grupo focal). No obstante, si se quiere paradójicamente, la mayoría de los proyectos han podido mantenerse en el tiempo como emprendimientos, lo cual, según sus integrantes, se explica por la energía y confianza que uno o dos de sus miembros le imprime a su trabajo. Por ello, algunos han convenido en llamar simbólicamente a dichos integrantes “*el corazón del proyecto*” (entrevista y grupo focal). Identificamos que el Plan no previó –y tampoco pudo brindarlo el C.E.F.– una formación específica en trabajo asociativo. Por la forma en que se desarrolló la operatoria, se puede concluir que por un lado, el estado hoy no tiene cuadros técnicos capacitados para responder a una demanda de este tipo ya que no se instrumentó un sistema de capacitación específico para el PMO, y por el otro lado, que tampoco recoge información suficiente de seguimiento durante su ejecución.

Según corroboran Marcela Rebón y Guillermina Salse (2006), funcionarias del Plan,

“una de las principales dificultades respecto de la primera etapa de implementación estuvo asociada a la puesta en marcha de una política que articula lo socio-productivo sin experiencias previas consolidadas y a la dificultad para elaborar normativas e instrumentos de gestión apropiados al plan en un Ministerio que históricamente se dedicaba a políticas focalizadas y de asistencia”.

Como presentaremos en la última parte del artículo, existía experiencia suficiente en Argentina sobre la aplicación de políticas públicas orientadas a la formación de cooperativas de trabajo y micro-emprendimientos como para poder implementar un diseño adecuado. Dentro de la estructura del Ministerio el Programa de Promoción del Desarrollo Local (luego transformado en el Programa Redes) se había probado formatos distintos y se tenía una base de conocimiento sobre los problemas que podía traer una operatoria como esta. Al mismo tiempo, si bien se orientó básicamente al financiamiento de proyectos de infraestructura básica o de capacitación, el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil implementado entre 1996 y 1999 había desarrollado un tipo de operatoria administrativa descentralizada a través de ONGs, formatos de formulación de proyectos sencillos adaptados a las posibilidades y un sistema de capacitación económico y masivo para capacitar en cascada a más de 3.500 animadores comunitarios utilizando herramientas de comunicación educativa, además de las clásicas capacitaciones presenciales. Podríamos preguntarnos por qué esta experiencia no fue aprovechada por el Plan para dotar de materiales de capacitación y capacidades a los técnicos de los equipos municipales y de ONGs que implementaban la operatoria, dado que varios asesores y funcionarios del Plan habían integrado el equipo de dicho Programa.

**Existen tensiones entre Nación, Municipio, ONGs técnicas y beneficiarios:
algunas de estas se vinculan con los diferentes modelos
de desarrollo en discusión**

El C.E.F., a través de su trabajo, se ha ido convirtiendo en un referente para un núcleo de población específico. De esta manera, se ha constituido también en un actor que disputa las políticas locales. En las entrevistas, los miembros de C.E.F. indicaron reiteradamente que se encontraban continuamente en situaciones de puja con los municipios locales por diversas cuestiones. A su vez, se identifica en el discurso de

todos los miembros de C.E.F. un interés por diferenciarse de la lógica de los gobiernos locales. El C.E.F. identifica esa lógica como clientelar y generadora de dependencia

“...nosotros no trabajamos en cualquier tipo de programa social con la finalidad de generar un esquema clientelar sino al contrario, desde ese pequeño espacio de poder que tenemos, es de cuestionar ese modelo clientelar, y acá es donde hay una confrontación implícita con lo que se plantea en los organismos municipales” (entrevista a miembro del C.E.F.).

Además se consideran una organización diversa y valoran positivamente esa diversidad, aspecto que, también, se interpreta como distinto de la aglutinación ideológica de organizaciones políticas o gobiernos locales:

“ [nosotros tenemos]...distintas formaciones, distintas cosmovisiones, digamos, distintas prácticas, bueno esto, filiaciones políticas, filiaciones ideológicas digamos, hay una diversidad muy fuerte en nuestra organización. No te diría que hay tanto sectores como integrantes pero (risas) tenemos amplias diferencias en muchas cosas y esa diversidad está buena digamos, y está bueno además porque nos podemos sentar y discutir y dialogar y hacer cosas juntos, qué sé yo, me parece que tiene un valor interesante digamos” (entrevista a miembro del C.E.F.).

El análisis del contenido del discurso de terceros permite triangular lo identificado en el discurso de los miembros del C.E.F. y en las observaciones participantes, ya que los entrevistados de los proyectos que gestiona el C.E.F. identifican a sus miembros como “gente de confianza” y “buena onda”; también como una institución con personas a través de las cuales pudieron cambiar sus proyectos de vida. Por ejemplo:

“...nos ayudaron muchísimo, nos ayudaron muchísimo (...) a ser más conocidas porque al tener material podíamos hacer todo lo que teníamos acá en la cabeza y ofrecerlo” (beneficiaria)

“...nos ayudaron muchísimo a armarlo porque nosotros lo podíamos explicar con palabras sencillas pero cuando lo vas a presentar a una entidad, a un lugar así, tenés que colocar bien las palabras, ellos nos ayudaron, ¿no?, de todo lo que nos ayudaron, nos ayudaron muchísimo, en eso, en armarlo en ponerlo en una hoja todo eso” (beneficiaria)

Para entender las relaciones entre la ONG y el Estado Nacional, caracterizaremos ahora a este último ⁹, con respecto a la perspectiva de los beneficiarios y

del C.E.F. En sus enunciados se revela una fuerte posición crítica con respecto a los requerimientos administrativos. Como ejemplos podemos nombrar demoras de hasta dos años en el desembolso del subsidio que afectan el desarrollo de los proyectos propuestos. Cuando el subsidio finalmente fue otorgado, muchos integrantes de los grupos habían ido tomando decisiones diferentes a las inicialmente formuladas para sus emprendimientos. Estas cuestiones de tiempos y lógicas burocráticas incidieron en la conformación y sostenimiento de los grupos. Un aspecto importante en este sentido es la formulación de proyectos, la cual representa una barrera de acceso para los destinatarios en situación de exclusión de todos los programas de empleo activo. Nos parece tanto necesario como posible intentar mecanismos para que estas barreras se transformen en instrumentos de aprendizaje individual y colectivo ¹⁰.

Otro problema administrativo fue la imposibilidad de cumplir con las exigencias burocráticas dada la informalidad del intercambio compra-venta en la Comarca. Ejemplo de ello es la modificación de los requerimientos administrativos a medida que fue pasando el tiempo, algunos de ellos exigidos con retroactividad de dos o tres años, lo que hacía imposible su cumplimiento al haberse perdido contacto o desaparecido la persona física o jurídica que debía emitir un comprobante o brindar fotocopia de su DNI.

En relación a estas trabas, la percepción del C.E.F. acerca del Estado Nacional es que existen líneas internas opuestas que conviven dentro de la misma estructura del Ministerio de Desarrollo Social con respecto al diseño y la implementación del Plan Manos a la Obra:

“hay dos lógicas al interior de Desarrollo Social: la lógica de desarrollo comunitario y la lógica fiscalista o del estado de toda la cuestión del orden administrativo y legal. Esas dos lógicas normalmente confrontan en todo aquello

⁹ Se ha realizado esta caracterización a partir de tres tipos de fuentes: 1) discurso de terceros involucrados (en este caso, miembros del C.E.F. y beneficiarios); 2) entrevistas realizadas a representantes del Estado Nacional, a cargo (directa o indirectamente) del Plan Manos a la Obra para triangular o poner en tensión esta información con la anterior; 3) artículos publicados por funcionarios a cargo del Plan sobre su ejecución.

¹⁰ En el artículo de dos de los autores de este trabajo “Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales” presentado en el III Congreso de Políticas Sociales (2006) se presenta la experiencia desarrollada en el tramo final del Programa Desarrollo Integral del Departamento de Ramón Lista (DIRLI), en Formosa, en relación a la metodología para diseñar los formularios para la presentación de proyectos por parte de pobladores de la etnia wichi, de forma tal que sea sencillo completar los mismos y que este proceso de formulación devenga en capacitación para el mismo emprendedor y no solo consista en un formalismo para cumplimentar una exigencia por parte del funcionario evaluador.

que sea de desarrollo comunitario por afuera del sistema capitalista, es decir, si vos hacés un proyecto de tejeduría y le comprás la lana directamente al productor acá en la meseta, el productor evidentemente no tiene una puta factura, entonces te dicen haga un boleto de compra-venta. Bien, y ahora te dicen después, cuando rendís, 6 meses después, hagan una declaración jurada diciendo que el tipo no se robó la lana y que es de él, por eso de que no tiene factura. O sea que vos imagínate que un proyecto que iba a ser sencillo de administrar se complica y tenés que ir a buscar ahora a la meseta al tipo, explicarle esto a una persona generalmente humilde y que no se quiere complicar con estas cosas, que firme un nuevo papel ante el Juzgado de Paz. Esas son las lógicas que van generándoles conflictos al interior [de sus estructuras] y también a nosotros, por el tema de papelería.”¹¹

La estrategia de la ONG técnica, frente a los problemas de orden administrativo, fue la de dirigir cartas o notas al Ministerio de Desarrollo Social solicitando modificaciones en el diseño del Plan para adecuarse a la realidad local y a la sustentabilidad del Plan en caso de que el mismo pretenda ser implementado a través de organizaciones no gubernamentales. El resultado de esto ha sido positivo, de modo que el C.E.F. evalúa que ha logrado tener incidencia en aspectos específicos de esta política pública, logrando que algunos costos de la operatoria sean cubiertos por el estado en lugar de descentralizar responsabilidades sin recursos que las sostengan, como ocurría inicialmente. También el C.E.F. apeló, en algunas circunstancias, a otros tipos de negociaciones llamadas por sus miembros “informales” o “por izquierda”, para referirse a situaciones que, dentro de la normativa como estaba planteada eran irresolubles, y para las que se buscó alternativas. Se destaca que, en algunos casos, permitieron el replanteo

¹¹ En trabajo de campo en Catamarca para este mismo proyecto nos encontramos con un ex funcionario del Banco Mundial de México, Jorge Franco, quien comentaba que el principal problema para la implementación de Programas de Desarrollo era la enorme cantidad de disposiciones y procedimientos de los organismos del estado que en muchos casos atentaban con la lógica y los tiempos técnicos de los proyectos. Como ejemplo planteaba que había tenido que evaluar un Programa de Desarrollo Forestal, y que al recorrer el territorio para ver los resultados a tres años de haberse iniciado el Programa no había podido encontrar un solo árbol plantado. Decidió entrevistar entonces al coordinador del Programa quien lo atendió amablemente y le respondió: “Árboles no va a encontrar ninguno. A mí me piden que sea transparente. En México no se puede ser transparente y plantar árboles. El presupuesto nacional se aprueba en abril, los fondos están disponibles en junio, tengo que llamar a licitación, cuando completo el procedimiento ya pasó la época de plantar árboles y además el proveedor no es el mejor sino el más barato y los plantines no son de buena calidad. Ahora eso sí: tengo todos los expedientes en orden y no va a poder encontrar ningún procedimiento que no se haya cumplido al pie de la letra”.

de la normativa y la búsqueda de otra solución, con lo cual un procedimiento por izquierda o informal cambió de status para transformarse en normativo. Un ejemplo de esto es la posibilidad de realizar compras de equipamiento usado sin factura, simplemente con un Acta acuerdo firmada frente a un Juez de Paz local. Otras situaciones son más difíciles de resolver, como es el caso de la dificultad de los emprendimientos para formalizarse debido a los altos costos que implica y a la ausencia de asistencia técnica contable, impositiva y legal que les permita entender cuál es la mejor opción ¹².

Este tipo de situaciones son indicadores de la imposibilidad que se genera, innumerables veces, cuando las líneas de política pública se piensan como homogéneas, no contemplan la realidad económica que se da en el día a día en los territorios, no prevén de manera realista los costos de las operatorias o dependen para su éxito de la forma en que operan otros organismos de control con lógicas opuestas.

Esta posición crítica también apuntaba a la carencia de aportes de corte técnico por parte del Plan (se identificaba el marcado desinterés por un seguimiento adecuado de los proyectos subsidiados o la inexistencia de instancias de capacitación y asistencia técnica), y a los problemas de planificación o diseño (por ejemplo, no haber previsto un porcentaje del subsidio destinado a gastos operativos y administrativos de la ONG de desarrollo que debía administrar los fondos), entre otros. Las explicaciones que brindan tanto los beneficiarios como la ONG técnica acerca de tales errores son de dos tipos diferentes: la primera considera que la actual gestión está aprendiendo al mismo tiempo que decide implementar este Plan. La otra es una explicación de tipo política e ideológica, acerca de que el Estado no tiene claridad o presenta contradicciones acerca de qué modelo de desarrollo pretende facilitar, y también acerca de qué tipos de beneficiarios podrían sostenerse con este Plan al presentarse un contexto legal y normativo excesivamente complejo y punitivo, que no diferencia las exigencias

¹² Si bien desde el Ministerio de Desarrollo Social se logró que la Administración Federal de Ingresos Públicos introdujera la figura de “monotributo social”, es evidente que esta opción resulta por el momento una no opción para los emprendedores. Por una parte porque solamente brinda una exención fiscal durante los dos primeros años del emprendimiento, debiendo luego pagar todos los participantes del emprendimiento su monotributo. Esto hace que el mismo Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales, 2003-2007, en diversas conferencias haya puesto en duda la ventaja que brinda esta opción. Por otra parte no existe personal en la AFIP que sepa y pueda completar los formularios e inscribir un emprendimiento bajo esta figura legal. En un foro del Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad realizado en el CEIL-PIETTE, la responsable de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Rosario comentó que en toda la provincia de Santa Fe existía un solo funcionario de la AFIP que conocía el procedimiento adecuado y que el mismo vivía viajando por el interior de la provincia por lo cual era inubicable. Esta situación traía enormes inconvenientes para formalizar organizaciones que podrían, de este modo, ser proveedoras del Estado.

según la realidad económica de las empresas y por lo tanto va en contra de las posibilidades de inclusión social de emprendimientos de economía social.

El C.E.F. también identifica al Estado por su ausencia, o por la falta de acciones concretas que podrían imprimir una dirección política más justa desde la perspectiva del desarrollo económico, político y social. Por ejemplo, desde la perspectiva ideológica del C.E.F., los emprendimientos pequeños pueden sostenerse en tanto se intervenga en la trama tal como es hoy, para quebrar un circuito establecido:

“...para nosotros el desarrollo pasa por romper los circuitos concentrados de poder, incorporando nuevos actores sociales que se incluyan en el sistema económico, generando niveles de asociatividad, básicamente en los circuitos de comercialización también, porque hoy el pequeño productor no puede producir de un microemprendimiento. El nivel de producción que tiene no le permite salir a discutir dentro del mercado, termina siendo preso de otro que lo utiliza y se queda con la plusvalía de su laburo también, esa es la realidad” (entrevista a miembro del C.E.F.).

En el C.E.F. se reconoce que existe una necesidad de discutir, en profundidad, qué se considera como Estado, a quién beneficia hoy con su accionar y en qué medida se puede incidir para que sus políticas sean justas. El C.E.F. se ve a sí mismo, como organización capaz de incidir en política pública a través de la implementación del Plan, pero al mismo tiempo reconoce que así como al Estado le cuesta aprender de sus errores, también a ellos mismos les sucede esto. De todos modos, estas caracterizaciones impersonales y generales del “Estado” se intercalan con análisis por parte de miembros del C.E.F. acerca del contenido y orientación del estado, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Destacamos que en los análisis realizados por los miembros del C.E.F. en entrevistas y conversaciones, así como en documentos escritos, aparece más claramente identificado el contenido de clase o la construcción de poder que se realiza a través del estado local (provincial y municipal) que a través del estado nacional. Cabe suponer que esta distinción se hace en tanto y en cuanto el C.E.F. articula sus acciones en terreno a través del subsidio nacional y en esta capacidad, se diferencia de lo que hace el estado municipal y provincial:

“vamos a seguir trabajando en líneas de desarrollo social, de desarrollo local. Hemos dado una suerte de, una discusión interna. A ver... tenemos una ten-

sión en la interpretación de la política local y la política nacional. Entonces, ¿Cuánto más o menos nos involucramos en proyectos del estado o en contra del estado? ¿Cuál es la lectura que hacemos del estado actual? Este es un tema.” (entrevista a miembro del C.E.F.).

Triangulamos esta perspectiva con las entrevistas realizadas a funcionarios nacionales. Por ejemplo, en una entrevista mantenida con una funcionaria de Desarrollo Social de alto rango, quien describió este Plan como un proceso en desarrollo continuo, también se hizo referencia a tensiones entre lógicas diferentes que conviven dentro del mismo Ministerio y que dificultan la aplicación del diseño, aspecto que confirma lo planteado por la ONG técnica y los beneficiarios acerca de las dificultades por parte del mismo estado de tener claridad con respecto a los modelos económico sociales y políticos a impulsar.

Un aspecto importante en el razonamiento del C.E.F. con respecto a cómo ve al Estado Nacional, es que lo percibe como un actor que precisamente debe enfrentarse a una lógica *clientelar*, puesta en marcha por los gobiernos locales. De todos modos, el C.E.F. analiza que el Estado Nacional no podría romper con la institucionalidad y desconocer a los gobiernos locales. Según testimonios de miembros del C.E.F., los beneficiarios temen que los gobiernos locales les saquen los subsidios conseguidos a través del Plan Manos a la Obra. Si bien esto no sería posible administrativamente, el temor está instalado, y se basa en experiencias anteriores y en manipulación de la información por parte de los gobiernos locales, para quienes los Planes Nacionales, administrados por fuera de sus gobiernos, generan competencia. Muchos beneficiarios comentaban con miembros del C.E.F. que el intendente [de tal o cual localidad] les había dicho que les iban a quitar el subsidio. El C.E.F. interpreta que si bien el sistema *clientelar* “es nefasto también es el que le garantiza la supervivencia [a la clase política] y como vienen de años y años de estar en esta situación, ¿cómo hacer para cambiar esto?” La evaluación del C.E.F. es que modificar esta percepción y acción de los beneficiarios llevará mucho tiempo y trabajo específico. Generar trabajo propio y no depender del sistema *clientelar* tampoco es tan fácil.

Los miembros del C.E.F. hacen alusión a gobiernos o estados locales y/o feudos. El sustantivo “feudo” tiene una connotación que es importante destacar dado que remite a y denuncia el tiempo sucesivo que un mismo partido político lleva a la cabeza de un municipio. Además, los miembros del C.E.F. señalan una gran dificultad para trabajar con los gobiernos locales: “Desde el punto

de vista estratégico es muy difícil avanzar en acuerdos institucionales con los Estados locales” (entrevista a miembro del C.E.F.). En este sentido, aseguran que representantes de gobiernos locales sabotean los micro-emprendimientos que a través de la ONG subsidia el Manos a la Obra, chantajeando a los beneficiarios. Así entonces identifican un conflicto entre la lógica del gobierno nacional y la lógica de los gobiernos locales; conflicto que se basa analíticamente en la diferencia del tipo de políticas de empleo implementada por ellos: activa en el primer caso y pasiva en el segundo (Véase Neffa 2008, en este volumen). En su artículo, Neffa se refiere a la comodidad que significa para el beneficiario recibir durante largo tiempo, de manera estable y segura un subsidio, señalando al mismo tiempo el impedimento que dicha situación representa para que estos beneficiarios salgan a buscar más activamente un empleo. En el caso analizado, a la comodidad mencionada por el autor, se sumaría la ausencia de riesgos interpretada por miembros del C.E.F, pues según ellos el (pleno) empleo a través del emprendimiento es potencial y la posibilidad de lograrlo implica la asunción de riesgos. Así, frente a una lógica clientelar, basada en la entrega de subsidios, es muy difícil sostener una propuesta basada en la autonomía y la autogestión, frente a las urgencias cotidianas.

“...Yo me quedo con lo seguro y no voy, es decir me costó mucho llegar a esta mínima seguridad de tener todos los meses 200 pesos y una caja de comida (...) Ni me voy a arriesgar a ponerme a trabajar en un emprendimiento propio que no sé cómo va andar ni cuándo va a dar resultados. Una cosa es el proyectar y tener una ilusión y otra cosa es decir esto es una empresa finalmente, es un riesgo cuando vos empezás un emprendimiento, siempre es un riesgo. La gente se queda sobre lo seguro” (Entrevista a miembro del C.E.F).

Ahora bien, esta lógica de amenaza de retiro del subsidio parece estar institucionalizada en la práctica de los intendentes también en otras regiones del país, y no ser exclusivo a esta Comarca patagónica. Véase el caso de los artesanos de Salta en este mismo libro (Heras Burin en este volumen) donde el sabotaje no se hacía a una política pública nacional sino a capacitaciones brindadas por una Fundación privada apoyada por fondos internacionales.

Los gobiernos locales son también asociados a la idea de “enemigos” del C.E.F.; en palabras de uno de los miembros de la ONG: “Gente de mierda” (entrevista a miembro del C.E.F.). Esta percepción pareciera extenderse a diversos actores de la Comarca. Durante los talleres de reflexión que coordinamos (ver apartado meto-

dológico), al discutir los principales problemas de la Comarca, primero en grupos pequeños y luego en plenario, surgieron los siguientes como prioritarios:

- Intereses económicos contrapuestos. Pocos deciden.
- Falta de planificación con respecto a pautas de población (migración/pautas de ocupación de suelos). Explosión inmigratoria hacia la comarca.
- Clientelismo político y económico: del poder económico con el poder político y de este con los sectores pobres. Por un lado hay un sistema de asistencialismo y dependencia por parte de los beneficiarios de planes sociales. Por otro hay personas que gozan de excepciones y beneficios del gobierno por tener poder económico o político.
- La Política social de estado no estimula la inserción de sectores de menores recursos y jóvenes.
- Corrupción en el poder.

Coincidente con lo anterior, grandes negociados son realizados por empresarios extranjeros en esta región patagónica, los que por lo general implican el uso de recursos naturales cedidos por los gobiernos municipales de la zona. Por ejemplo, el empresario norteamericano Stephen Bussey titular de la empresa Lezana S.A. ha impulsado un proyecto que implica colocar una compuerta para regular el flujo de desagote del Lago Lezana transformándolo en un embalse, con el sólo fin de proveer de energía gratuita a un secadero de mosqueta que posee en las cercanías del lago. Este empresario compró hace dos años 60 Has de tierras fiscales pertenecientes al Municipio de Cholila por la irrisoria cifra de 1.100 pesos la hectárea, situación desnudada por muchos medios provinciales y nacionales. El norteamericano Charles "Joe" Lewis, que ya es propietario de unas 14.000 has en la región, fue protagonista de otra maniobra, en connivencia con el intendente de El Bolsón, Oscar Romera, para la compra de 100 has fiscales en Mallín Ahogado, para la construcción de un aeropuerto. Lewis ha cautivado a Romera invitándolo a espectáculos que organiza en su estancia con cantantes de fama internacional que viajan exclusivamente para cantar para él. También ha apoyado la gestión del intendente regalando equipamiento al hospital, a los bomberos e invitando a asados populares masivos. Este intendente también llevó adelante un proyecto para la venta del Cerro Radal a precios bajísimos y a empresas privadas. A pesar de ser un área natural de una gran riqueza forestal, el objetivo de su desmonte para construir allí complejos turísticos. Es interesante marcar que este intendente fue durante dos períodos, los más duros de la crisis económica argentina, respon-

sable del área social del municipio, cimentando su caudal político con el reparto de planes sociales y alimentos (políticas pasivas).

Así como hemos podido documentar en otros municipios, las relaciones de apoyo mutuo que establecen los gobiernos locales y los intereses privados, sea por convencimiento ideológico y político partidario, por intereses económicos o comerciales propios, o por ambos factores simultáneamente, hace imposible pensar que pueda y quiera transformarse en un agente promotor de la economía social o de políticas orientadas a la distribución de la riqueza dentro del territorio.

Tomando en cuenta el análisis de los datos empíricos presentados hasta aquí, en el siguiente apartado analizaremos los Antecedentes de Programas de este tipo, implementados desde el Estado Nacional. Ambos tipos de análisis nos permitirán discutir algunas ideas y plantear interrogantes, para luego producir algunas conclusiones acerca de la implementación de este tipo de políticas de empleo activas específicas e interrogarnos sobre su relación con diferentes modelos de desarrollo que las sustentarían.

Antecedentes de Programas y Políticas de Empleo Activas Específicas

Desde fines de los '80 se han sucedido en la Argentina una serie de Programas y Políticas de Empleo Activas, basadas muchas de ellas en el apoyo y promoción de microemprendimientos productivos, sea de tipo unipersonal (basados en relaciones de explotación capitalista y trabajo asalariado) o de tipo asociativo (basados en el desarrollo de cooperativas de trabajo). Los primeros que alcanzamos a registrar fueron desarrollados por gestiones provinciales. El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) ha sido integral, brindando al mismo tiempo capacitación, asistencia técnica y financiamiento. Implementado por Mariano West desde la gestión de Antonio Cafiero en la provincia de Buenos Aires entre los años 1988 y 1992, llegó a promover 490 emprendimientos solidarios (Gras, Hintze y Neufeld, 1994: 197) y fue discontinuado al asumir la gobernación Eduardo Duhalde, al ponerse en marcha el Plan Vida. Esta gestión activó el Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual y el Programa Provincial de Microempresas, donde la actividad se centró principalmente en el financiamiento. Más adelante, en 1997 se creó también en la provincia de Buenos Aires el Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense IDEB que luego de una primera orientación hacia las PyME entendió que el trabajo con microempresarios permitía ampliar el capital político y amplió a este sector su accionar. En este caso también se brindaba capacitación y asistencia técnica, y apoyo en la

gestión de financiamiento articulando con otros organismos públicos y privados.

En la Ciudad de Buenos Aires en el año 1990 se comenzó a ejecutar el Programa Municipal de Microempresas (PROMUDEMI) en la gestión de Carlos Grosso. Si bien suponía los mismos servicios integrales que el PAIS, en la práctica fue limitándose a brindar un financiamiento acotado, con largos procesos de adjudicación de los créditos, si bien no cobraba interés y ofrecían planes de devolución de 24 a 30 cuotas mensuales y hasta 6 meses como período de gracia. El Programa ofrecía capacitaciones, si bien la participación en ellas era voluntaria. Puede decirse que es uno de los Programas con mayor continuidad ya que sigue ejecutándose 18 años después, aunque con muchas discontinuidades y lógicas cambiantes a lo largo de las diferentes gestiones. Hasta el 2006 estaba orientado solamente a unidades unipersonales, familiares o sociedades de hecho; no pudiendo acceder las cooperativas, que se incorporaron al mudar el área de incumbencia hacia el Ministerio de Derechos Humanos y Sociales.

A nivel nacional, los primeros Programas de este tipo fueron el Programa Federal de Solidaridad PROSOL, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social durante el inicio de la primera gestión menemista, y luego el Programa de Promoción del Desarrollo Local, durante la gestión de Eduardo Amadeo en esa misma Secretaría (antecedente institucional del actual Ministerio del cual depende el Plan Manos a la Obra). Este Programa también incluía servicios de capacitación, asistencia técnica y financiamiento, tomando a los municipios como los agentes ejecutores en el interior del país, quienes debían poner en marcha agencias de financiamiento. El Programa sostenía una relación continua con los técnicos designados por los municipios que lo ejecutaban localmente, que eran financiados en parte por el estado nacional y eran formados intensamente para brindar servicios de capacitación, acompañamiento y asistencia técnica. El Programa financiaba también asesores específicos en función de las demandas puntuales.

En 1995 se pone en marcha el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, que estuvo primero en el ámbito del *súper* Ministerio de Economía y Obras Públicas que dirigía Domingo Cavallo, para luego pasar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en 1997. Dentro de este Programa se desarrolló el Proyecto Microempresas, orientado especialmente a los agentes del estado que habían quedado sin trabajo a partir de los despidos masivos y las privatizaciones. Solamente brindaba servicios de capacitación con cursos de 120 horas y hasta 40 horas de asistencia técnica para cada beneficiario. Los agentes ejecutores eran ONGs de desarrollo, consultoras y Cámaras PyMEs, que en algunos casos se aso-

ciaron en red y en otros trabajaron en conjunto con los municipios locales.

En esta segunda mitad de la década de los '90 aparecen una multiplicidad de otros programas, como el Programa Global de Microcrédito para PyMEs, el Programa de Reconversión Productiva (PRE) y el Programa de Crédito Fiscal de la Secretaría de PyMEs, el FONTAR orientado a la innovación tecnológica empresarial, los programas de la Fundación Export-AR para fomentar las exportaciones de las PyMEs, etc. Más adelante se crea el Fondo de Capital Social FONCAP, destinado a promover el microcrédito en la Argentina, como una banca de segundo grado, en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social. A su vez surge el programa de promoción por parte del Consejo Federal de Inversiones, y del Ministerio del Interior, como el Programa de Dinamización Productiva Regional o el Programa de Desarrollo de las Provincias Argentinas. También es variada la experiencia de diversos gobiernos provinciales, como Jujuy, Córdoba o Mendoza, con programas propios. Por último en el sector rural se ponen en marcha diversos programas de este tipo: Minifundios y Cambio Rural en el INTA, el Programa Social Agropecuario, el Programa de Desarrollo Rural del NEA y NOA en la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, son ejemplos de estas iniciativas. Estas múltiples operatorias se caracterizan por funcionar con la lógica de Programas en lugar de representar *políticas de estado integrales*. Todos estos Programas han tenido que enfrentar políticas macroeconómicas que atentaban contra los mismos objetivos que se proponían. El incremento de la desocupación redujo la capacidad de compra de los consumidores a quienes se podían orientar la mayor parte de los emprendimientos productivos. Además se debía competir en condiciones muy desfavorables por los precios relativamente bajos de los productos importados, debido al tipo de cambio convertible (un dólar = un peso). Al mismo tiempo, la aplicación de impuestos regresivos y el control efectuado por la AFIP centrado en la formalización de todos los operadores económicos hacían elevar los costos de formalización y fiscales de las pequeñas unidades productivas. Tampoco existió una política diferenciada en cuanto a la certificación y registro de productos alimenticios de tipo artesanal o de carácter regional, ni se dieron claras pautas de planificación regional para promover industrias o sectores determinados. A esta carencia de políticas integrales se ha sumado la fragmentación de la operatoria de cada programa, dándose incluso situaciones de competencia entre los programas a nivel territorial, al pertenecer a distintos ministerios, áreas o instituciones, cada uno de ellos interesado en capitalizar políticamente los logros de sus respectivos programas. Por otra parte,

cada Programa ha tenido y tiene tiempos acotados de ejecución que por lo general no superan los cuatro años, pero además han sufrido cambios de orientación (e inclusive de objetivos) en función de los cambios políticos y de conducción.

Un análisis de los *componentes*, los destinatarios, los grados de descentralización o las formas de contratar y darles continuidad a los equipos técnicos permite identificar que estos programas han sido muy diferentes entre sí. Los componentes, por ejemplo, han variado entre la capacitación y asistencia técnica para la formulación de planes de negocio; el financiamiento de activos fijos e insumos, o solamente de capital de trabajo (en el caso de las operatorias de microcrédito); la asistencia técnica para la asociatividad entre productores, para la exportación, para la comercialización o la instauración de procesos de mejora de la calidad o para la innovación tecnológica. Ninguno de los programas ha sido realmente integral. Los *destinatarios* también han sido específicos y variados, siendo ejemplos de políticas focalizadas. Los distintos Programas han apuntado en algunos casos a PyMEs formalizadas y con cierta antigüedad (en algunos programas se exigían dos balances cerrados), en otros casos a organizaciones comunitarias, en otros a microempresarios individuales o familiares y en otros a cooperativas o grupos asociativos. En algunos casos para participar de los Programas se debía ser pobre ¹³ tomando como referencia indicadores universales como el índice de NBI. En otros casos solamente podían acceder a la operatoria ex empleados del estado, o personas que hubieran sido despedidas en los últimos doce meses, como una forma de expresar que dicha administración no se hacía cargo de los desocupados generados por gestiones políticas anteriores.

La amplia diversidad de experiencias, incluyendo otras gestionadas e implementadas por el sector privado como los Centros de Desarrollo Empresarial de la UIA-BID, por Universidades públicas y por ONGs de desarrollo, han permitido probar distintos formatos de funcionamiento. En particular han sido variables los *grados de descentralización* de la implementación de los programas, sea a través de equipos nacionales que recorren el territorio nacional, de equipos provinciales, de equipos locales municipales, o a través de equipos técnicos de organizaciones no gubernamentales o de Universidades. En los programas con operatorias más integrales varía la decisión acerca de si descentralizar uno, varios o todos los componentes, siendo común que la adjudicación del financiamiento

¹³ Realizando trabajo de campo con productores rurales en Tucumán, varios de ellos nos confiaban indignados: "No nos quieren dar el subsidio porque dicen que tenemos baños con azulejos... de algún modo te obligan a no querer estar un poquito mejor. En vez de premiar el esfuerzo, te castigan."

quede a cargo de las unidades nacionales, mientras la capacitación, la asistencia técnica y la formulación de los proyectos se descentraliza a nivel local. También han variado *las formas y la continuidad de la contratación de los equipos técnicos*: en algunos casos se ha trabajado con personal de planta permanente y en otros con contratados por períodos acotados y con renovaciones sucesivas de contrato. En algunos casos también se han probado esquemas basados en el subsidio de la demanda, dando poder a los beneficiarios para continuar contratando a los técnicos, sea a través de *bauchers* o directamente administrando los fondos destinados al pago de los honorarios de los técnicos; en otros casos se ha pagado una parte por el trabajo realizado por los técnicos y otra parte por los resultados alcanzados por los beneficiarios; por último, se registran casos en que se financia el trabajo de los técnicos por un período acotado a partir de la premisa de que si el trabajo del técnico muestra resultados positivos, los mismos productores lo seguirán contratando luego de forma particular.

Discusión

Tomando en cuenta el análisis presentado en las secciones anteriores nos resulta pertinente retomar algunas reflexiones e interrogantes sobre cómo se piensa el desarrollo local desde el Plan Manos a la Obra, y con qué modelos de desarrollo se vinculan dichas perspectivas.

El Desarrollo Local “implica generar condiciones de actividad productiva para crear empleo destinado a los habitantes de cada localidad” y “debe orientarse a las actividades productivas que generan trabajo, inclusión social y aumento de los ingresos de las familias” (Arroyo 2006). La estrategia para lograrlo sería una suerte de concertación social entre el estado municipal, el sector privado (apelando a la responsabilidad social empresaria) y el tercer sector. Teniendo en cuenta los resultados de la investigación en la que se enmarca este capítulo esta concertación social es generalmente ilusoria a los efectos de distribuir la riqueza a nivel local. En muchos territorios argentinos el empresariado que tendría los recursos tecnológicos y económicos para aportar a estos procesos de desarrollo no es local ni está motivado por apoyar un desarrollo integral de la sociedad de donde extrae su riqueza. Incluso, cuando tiene lazos directos con la localidad, el capital obedece a su lógica de acumulación y es ingenuo pretender una actitud altruista por parte del empresariado. Por otra parte la relación entre el sector privado local y la gestión municipal en una gran mayoría de casos es estrecha,

y por lo tanto tampoco el municipio resulta ser un actor que esté interesado realmente en la distribución de riqueza entre los distintos sectores sociales que integran la población y, aún menos, en el empoderamiento de los sectores sociales excluidos del sistema de reparto local.

El gobierno local está sí interesado en sostener la gobernabilidad del territorio, por lo cual debe realizar un esfuerzo simbólico para convencer a la población de que hace los mejores intentos para cubrir las necesidades básicas de los sectores más postergados. Entre los recursos que utiliza para esto se encuentran los espacios de participación ciudadana y el discurso del desarrollo local, unidos al carácter punitivo, al amenazar con retirar planes que ellos manejan. Al mismo tiempo establece redes clientelares a través de punteros políticos para condicionar la obtención de recursos por parte del municipio. Ambos mecanismos de control social permiten reproducir las condiciones de explotación de los recursos naturales y de la mano de obra local, sin ningún criterio de sostenibilidad.

Los casos en que se han dado procesos de desarrollo local donde población pobre ha podido generar recursos económicos propios, distribuirlos de manera equitativa y ampliar su posibilidad de decidir sobre su propia realidad, han sido casos donde una organización social o productiva ha asumido el liderazgo: la Asociación Warmis Sawajsunqo en la puna jujeña, la red Punha en la Quebrada y Puna de la misma provincia, las Ferias Francas de Misiones, la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán, el MOCASE en Santiago del Estero, la red de gestión asociada Ya Yapó Tapé, entre otras. Sólo en algunos de estos casos hubo participación inicial de los municipios y en ningún caso del sector privado, aunque sí se fueron sumando una vez que la organización de base tomó visibilidad y generó masa crítica por oportunismo político. En otros casos, por el contrario, fueron intensos los esfuerzos de distintos organismos estatales por obstaculizar la construcción de autonomía por parte de estos colectivos, sea intentando cooptar a sus dirigentes, aplicando controles desmedidos, *cajoneando* expedientes, impidiendo la obtención de permisos o habilitaciones, entre otras formas identificadas.

Es notable que a pesar del discurso oficial del desarrollo local que propone el Plan Manos a la Obra, el mismo Ministerio de Desarrollo Social implementó un sistema de doble ejecución del Plan: mientras una línea interna se hacía cargo de la relación con los municipios, otra, dirigida por Berni y Ceballos, se hacía cargo de bajar el Plan por fuera de los municipios, relacionándose de manera directa con los movimientos piqueteros o a través de las organizaciones de la sociedad

civil comprometidas de otro modo con los sectores excluidos. Una funcionaria de alto rango, entrevistada en el marco de esta investigación, planteó al mismo tiempo como muy problemático –pero ineludible prácticamente– este tipo de implementación. Esta situación muestra una perspectiva contradictoria acerca de lo que se entiende por desarrollo local ya que esta forma de “bajar” (término usado en la jerga de todo funcionario para referirse a la ejecución) recursos en los territorios ha generado conflictos entre municipios y ONGs, en lugar de fortalecer una mesa de gestión del desarrollo territorial con acuerdos multisectoriales, que es lo que al menos en el discurso proponen los documentos del Plan. Aquí puede aplicarse lo que plantean Chiara y Di Virgilio (2001) para el Plan Trabajar

“las relaciones construidas en el marco de los programas generaron una dinámica que concluyó en casos muy asilados con el fortalecimiento del entramado local, estableciendo relaciones radiales desde los programas nacionales (...) en algunos casos, jerarquizando a las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los Programas”.

Si se ven las estadísticas oficiales del PMO, el 48,19% de los proyectos fueron presentados a través de ONGs y el 51,12% a través de municipios. Las comunidades aborígenes solamente han gestionado el 0,42% y los gobiernos provinciales el restante 0,27% de los proyectos (Rebón y Salse, op.cit.).

Desde el estado se plantea que los emprendedores del PMO deberían producir un salto de escala y calidad, y formar así parte de cadenas productivas, de modo tal que se pueda establecer un encadenamiento productivo vinculado a empresas, generando así una red más amplia de proveedores. En este planteo no aparece el conflicto interno que se da en todas las cadenas productivas en relación precisamente a la distribución del ingreso dentro de la cadena. En realidad el rol del estado no es el de dotar de una red de proveedores a las empresas que tienen una posición de poder dentro de una cadena, sino, como mínimo, fortalecer la posición de los pequeños productores dentro de la cadena productiva, de modo tal de romper con las relaciones de dependencia entre empresas que inhiben la distribución de la riqueza dentro de la misma. El mismo PMO ha financiado algunos proyectos con esta última lógica, y han sido estos aquellos que mejor impacto han logrado en la superación de la pobreza.

Un tema central es cómo implementar una política socioproductiva que no termine beneficiando a los poderosos locales -o a las empresas que venden los equipos- y nada más. Nuestra interpretación es que para tener buenos resulta-

dos se requiere de compromiso con líneas de política pública integrales, asociadas también a un conocimiento técnico profundo e informado por casos testigo reales; repartir recursos no es suficiente. Sostenemos que son muy pocas las situaciones donde esta perspectiva se piensa o se intenta implementar, a pesar de que existe evidencia para proponerla como válida. Subsisten, sin embargo, algunos puntos críticos que es preciso también plantear como interrogantes:

¿Quiénes serían los actores sociales técnicos más indicados para ejecutar una línea de política pública que, en caso de que se tomaran en cuenta los lineamientos bosquejados aquí, permitiera implementar en un territorio tan diverso como el de la Argentina, una operatoria integral y masiva? Profundizando sobre este aspecto, ¿a cargo de quiénes estaría la decisión acerca de cuál o cuáles serían el actor o los actores mejor posicionados para realizar el trabajo de mediación local, en terreno? El estado es hoy una institución cuya principal función es ejercer el control social para garantizar la continuidad del sistema capitalista ¿Es posible superar la contradicción que implica pensar que ese mismo estado querrá y podrá promover procesos de autonomía y autogestión distribuyendo recursos y organizando la toma de decisiones de forma democrática— lo que implica no pensar el poder como una cosa que se tiene o cede?

Este punto central, que podemos denominar como el de la universalidad o diversidad, implica que, en principio, no se pueden imponer operatorias universales. Éstas no dan resultado, ni siquiera el enunciado por los mismos que diseñan dichas políticas. En cada territorio la realidad es diferente, así mismo, dentro de cada territorio hay tantos universos como situaciones planeadas de colectivos de beneficiarios. Un punto a considerar es el de trabajar con ONGs de desarrollo asociadas a actores locales como cooperativas ya constituidas, en redes de tipo dinámico, asumiendo que estas redes presentarán, en su efectiva participación en terreno, desafíos, disputas, dificultades, a la vez que potencialmente brindarán posibilidades sinérgicas para la implementación de estas líneas integrales. Estas redes de actores locales a su vez precisan de una formación permanente, con dispositivos de reflexión incorporados a su trabajo, sobre lo que existe amplia experiencia en la Argentina y también en otros lugares del mundo (cf. Guattari, 2006). Se estima que además es preciso ir generando materiales que sirvan a los efectos de guardar la memoria de lo hecho, y de difundir, para proveer elementos de reflexión crítica, lo que las experiencias concretas van permitiendo producir.

Conclusiones

Hemos presentado nuestro análisis de la implementación del PMO en una comarca en la región patagónica, presentando en su curso contrastes y complementariedades con datos de otras regiones del país. Además hemos buscado poner en relación estos análisis con antecedentes de programas similares. Hemos también presentado una discusión alrededor de algunos nudos problemáticos e interrogantes que subsisten cuando se pasa revista a los supuestos que orientan un programa de política de empleo activa en el actual estado de situación. A continuación describiremos distintos modelos de desarrollo que deberían tenerse en cuenta al proponer recomendaciones en líneas de política pública.

Modelos de desarrollo, política pública y economía social

En la introducción de este libro puede encontrarse una genealogía de los términos “economía social” y “desarrollo local”. Sin tomar el modelo neoliberal más conservador que considera la pobreza como un componente inevitable del sistema económico, podemos identificar al menos cuatro modelos de desarrollo diferentes que utilizan estos términos como válidos aunque en sentidos distintos:

1. En un extremo, sin cuestionar el modelo capitalista como forma de organizar la economía, se trata de promover unidades microempresariales, cooperativas, mutuales o empresas sociales de base solidaria que conformarían un subsistema marginal, funcional al sistema ya que permitirían un proceso de inclusión social progresivo haciendo más tolerable la desigualdad que el mismo genera e incluso permitiendo la reducción de costos por parte de algunas empresas capitalistas. Partiendo desde un enfoque shumpeteriano, esta promoción permitiría además remover una de las principales trabas al desarrollo: la falta de espíritu emprendedor, siendo un rol del estado promover dicho espíritu para estimular el crecimiento de la economía. Estas empresas de economía social se supone que están inmersas en una trama productiva determinada, que por lo general no está orientada hacia el mercado local sino a la exportación a otras regiones del país o al exterior. Este modelo de desarrollo propone que se integren a dicha realidad económica donde deberán negociar con otras empresas capitalistas, en general en una condición de desigualdad. En este caso la promoción del estado puede terminar beneficiando a las empresas que tienen el poder real dentro de la trama productiva, ya que las mismas aprovecharán que el estado subsidia

a estas nuevas unidades que se suman a la cadena. El subsidio del estado se aplica por un lado a la compra del equipamiento y los insumos necesarios y por otro, al pago de parte de los jornales de los socios cooperativistas ya que en la mayor parte de los casos son beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar que concretan su contraprestación participando en la cooperativa. El hecho de que estos cooperativistas usualmente no realicen aportes a la Obra Social ni paguen jubilación y, como socios, estén dispuestos a realizar aportes de trabajo voluntario así como a no recibir aguinaldo, vacaciones pagas ni otros derechos al trabajador, hace que los costos reales se reduzcan, así como los precios de venta de estas unidades productivas. De este modo estas nuevas unidades pueden desplazar a otros proveedores que no reciben subsidios del estado y que además tienen al personal en regla con todos los costos que esto implica. Este desplazamiento puede derivar en una mayor plusvalía por parte de las empresas que controlan la cadena y en el cierre de fuentes de trabajo digno ampliando la brecha en la distribución de la riqueza en la región. Esto es una crítica recurrente a la aplicación del Plan en algunas regiones del país.

2. Un segundo modelo plantea un avance progresivo de la economía social sobre la economía capitalista. Un modo en que se concretaría este modelo consiste en promover la articulación y organización de una serie de pequeños productores para que intervengan de otro modo en una cadena productiva determinada, con la idea de que puedan avanzar en el control de diversos eslabones de la cadena a fin de negociar con otras empresas capitalistas, en una condición de mayor igualdad o incluso de poder. En este caso, se sostiene la misma lógica competitiva del sistema, y no se incide en las regulaciones ni en la propiedad de las empresas. En este caso cambia la lógica en relación al flujo de dinero, ya que la ganancia generada por la cadena en este caso se distribuye entre una cantidad mayor de personas y se vuelca al consumo interno, en lugar de salir del territorio en manos de los dueños de las empresas capitalistas concentradas. Este modelo es el que se aplicó en la experiencia de la Asociación de Productores Minifundistas de Tucumán, CAUQUEVA, las Ferias Francas de Misiones y otras experiencias de este tipo ¹⁴.
3. Un tercer modelo consistiría en generar un sector de economía social que se potencie mutuamente y establezca distintos tipos de vínculos económicos, no todos mediante intercambio monetario, sino también con componentes de autoconsumo y

¹⁴ Informe final, sistematización de experiencias asociativas rurales, Fidamérica.

trueque, mediante emisión de monedas locales, y que apunte a satisfacer demandas locales que hoy se resuelven mediante la importación de productos o servicios desde otras regiones. A diferencia de los modelos anteriores, no se busca la generación de recursos monetarios produciendo bienes para exportar a otras comarcas, sino que se busca una mayor autosustentabilidad de la economía local y una mayor circulación de bienes entre los distintos productores. Esta es la lógica que guiaba a la Red de trueque multiréciproco y su Programa de Autosuficiencia Regional, basándose en las ideas de Silvio Gessell (1945) sobre un capitalismo sin acumulación mediante un sistema monetario que se base en la oxidación de la moneda ¹⁵.

4. El cuarto modelo se basa en el apoyo prioritario por todas las áreas del gobierno nacional al crecimiento del sector social de la economía en desmedro del sector controlado por el capital como política de estado, de modo tal que adapten su funcionamiento a la lógica de esta política general. Esto implica aprobar una ley de expropiación de fábricas ya recuperadas para formalizar la propiedad social, dictar una ley específica sobre cooperativas de trabajo, expropiar empresas con deudas impositivas u otras que resulten estratégicas para su control por parte de colectivos de trabajadores tendiendo a avanzar en un sistema de propiedad social, facilitar y reducir los costos de la formalización de los emprendimientos, generar una legislación fiscal específica que beneficie a las pequeñas unidades económicas y a las empresas de economía social hasta tanto la realidad económica del emprendimiento permita pagar impuestos, reducir la cantidad de trámites necesarios en diversos organismos de control (registro de marcas, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, Registros para la producción de alimentos, etc.), beneficiar a las mismas priorizándolas como proveedoras del estado.

Los distintos modelos implican posiciones diferentes acerca del sistema económico, la propiedad de los medios de producción y el desarrollo de la autonomía de los individuos que participan de la economía social.

¹⁵ En el video “Dinero hecho en casa” de Alejandro Hochman, se muestra la forma en que los niveles de autonomía que tenían los prosumidores de la Red y el nivel de crecimiento de la misma en todo el país llevó a una negociación fallida por parte del entonces presidente Eduardo Duhalde con los coordinadores de la misma, en el cual les propuso apoyo a cambio de controlar todos los nodos de la red en el conurbano bonaerense. Al negarse a esta propuesta, durante el mes siguiente los nodos de la Red se vieron inundados por dos millones de bonos de trueque falsos, generando una hiperinflación y el colapso de la Red, al menos en la dimensión de ese momento, condenando al hambre a muchos que participaban de la misma y generando el descrédito del sistema.

Algunas conclusiones y recomendaciones acerca de la implementación de políticas de empleo activas específicas

En el estado actual de situación se pueden identificar algunas conclusiones del análisis presentado en este capítulo que permitirían capitalizar, socializándolas, una serie de recomendaciones pertinentes para la situación tal como se presenta hoy. De todas maneras, sostenemos que un debate profundo sobre las alternativas planteadas en el apartado anterior debería generar discusiones críticas con respecto a estas mismas recomendaciones, debido a que, si se decidiera enmarcar la política de estado en la última de las alternativas mencionadas, estas recomendaciones perderían su razón de ser.

En primer lugar es necesario que los emprendimientos se enmarquen dentro de una estrategia de desarrollo territorial, ya que no se logrará insertar en el mercado emprendimientos cuyos rubros han sido únicamente definidos a partir del conocimiento o el deseo de los beneficiarios. Si no hay un mercado local o regional o no están insertos en cadenas productivas regionales, los emprendimientos rara vez tienen éxito, ya que la lógica de estos programas es la inserción de los beneficiarios en una economía de mercado monetarizada. En este sentido, es necesario acompañar a los equipos locales en la realización de diagnósticos técnicos y participativos de la economía local que permitan definir los sectores o rubros que se deberían alentar, en función de la sustitución de importaciones, o el fortalecimiento de cadenas productivas existentes o incipientes en la región, cuidando no desplazar empresas ya existentes en el territorio, subsidiando los costos de las empresas que ocupan lugares de poder en la cadena al promover nuevas empresas que compitan con las ya existentes, e identificando aquellos procesos que permitan que los emprendimientos asociativos puedan avanzar en los eslabones de la cadena productiva, asumiendo posiciones de control frente a las empresas de capital.

Es fundamental la integralidad de los Programas, de modo que incluyan al mismo tiempo capacitación o formación, financiamiento, asistencia técnica específica (comercialización, producción, administración, cuestiones legales y fiscales), innovación tecnológica, apoyo a los procesos asociativos y a la comercialización, facilitación de trámites de formalización, inscripción impositiva, o gestión de autorizaciones y certificaciones necesarias, con recursos suficientes para todos los componentes.

También resulta fundamental la continuidad del trabajo de los equipos técni-

cos. La capacitación y la asistencia técnica en gestión de empresas cooperativas, en procesos socio organizacionales y en la identificación de situaciones de interacción entre los miembros de los grupos, puede y debe darse en períodos prolongados, de más de 4 años, o bien ser pensados como procesos de formación continua y permanente para lograr resultados satisfactorios. Esto, sobre todo si se trabaja con población que no haya tenido modelos empresariales a nivel familiar y que debe preguntarse acerca de sus deseos de desarrollar herramientas de inserción o interacción con otros actores (bancos, clientes, funcionarios). Por una parte, no se trata simplemente de enseñar conocimientos conceptuales y procedimientos ¹⁶ y, por otra, la asistencia técnica no puede ser de primera para las empresas privadas y de segunda para los pobres (Coraggio, 2004).

Además de la continuidad, es necesario integrar equipos técnicos interdisciplinarios que puedan promover reflexión e identificar y construir estrategias para resolver obstáculos técnico productivos, socio organizacionales, psico-sociales, de comercialización, legales, contables, administrativos, financieros.

En cuanto al financiamiento que los Programas ofrecen es necesario atender a los costos reales que implica generar un puesto de trabajo en una empresa capitalista equivalente. Por lo general la mayor *mortandad* de microempresas se ha debido al financiamiento insuficiente para sostener el emprendimiento durante el período inicial, incluyendo sus costos fijos y el costo de la mano de obra de los mismos titulares, hasta lograr el retorno de la inversión luego de completado el primer ciclo productivo. Si se limitan los montos, se estaría discriminando a los beneficiarios de Planes Sociales al limitar el subsidio o el crédito a cifras que no

¹⁶ Este es un tema crucial al pensar la forma de organizar este tipo de asistencia a nivel territorial. A la luz de las experiencias, cuando la asistencia la da un equipo gubernamental que está sujeto a la puja política y depende del resultado electoral para garantizar su continuidad, es muy difícil que se logre un nivel mínimo de compromiso con el proceso de transformación real de los participantes. Por una parte se presenta un problema de continuidad: la nueva gestión tenderá a destruir aquello que ha identificado a la gestión anterior (ver Ilari, 2005). Por otra parte la lógica clientelar que prima en una gran cantidad de políticas municipales, es reactiva a todos aquellos procesos que tengan como objetivo promover la autonomía de las personas, y más aún cuando se trata de población pobre. El impulso de Agencias de Desarrollo Local que funcionen de manera autárquica y con participación de diversos actores locales (el municipio, pero también el INTA, el INTI, las Cámaras empresarias, ONGs y/o una Universidad, por ejemplo) han intentado superar esta limitación, pero en muchos casos no lo han logrado. En un municipio de Jujuy un intendente recién asumido decidió quemar la Agencia de Desarrollo Local porque la misma representaba la gestión anterior. La experiencia de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales han mostrado algo similar, salvo contados y excepcionales casos. Las ONGs o las Universidades tampoco son necesariamente garantía de efectividad ya que dependerá de la experiencia que tengan en el trabajo con sectores populares, de las capacidades personales y del compromiso de los técnicos que deben llevar adelante el trabajo de campo. En este sentido, es difícil establecer cuál es el mejor formato ya que la continuidad de los equipos no garantiza la continuidad del financiamiento del trabajo técnico. También es necesario reconocer que no existen capacidades técnicas para realizar estas tareas en muchos territorios del país.

permiten desarrollar proyectos sustentables ¹⁷. Además de ajustar los montos, es necesario reducir los mecanismos de control y de aprobación de proyectos para que los tiempos no superen los dos o tres meses para la adjudicación del subsidio, sea descentralizando la gestión en otras instancias locales o adaptando los procedimientos a la realidad de las regiones, o por medio de capacitaciones acotadas a 4 o 5 reuniones que sirvan para analizar técnicamente los proyectos.

A mayor descentralización de la gestión de la política de empleo activa, mayor probabilidad de éxito; la gestión central de nivel nacional puede coordinar la supervisión, asesoramiento, capacitación, monitoreo, adaptación de los procedimientos y la gestión del conocimiento que se va generando en las distintas jurisdicciones a través de la sistematización de las experiencias y la utilización de enfoques de comunicación para el desarrollo (Burin y Heras, 2006). Sin embargo en una gran cantidad de territorios no es el gobierno local quien mejor puede desarrollar esta gestión descentralizada y esto implica un problema político al tener que tomar decisiones diferentes en cada caso para que la operatoria tenga buenos resultados. Idealmente se debería poder decidir quiénes son los mejores mediadores para ejecutar las políticas socioproductivas según la realidad local de cada territorio (existen aspectos políticos que marcan zonas espaciales de influencia importantes a tener en cuenta) y de acuerdo a algunos criterios

¹⁷ Según Vasconcellos (2008), en 2004 cuando todavía había elevados niveles de capacidad ociosa, crear un nuevo puesto de trabajo para el conjunto del país (no sólo las grandes áreas urbanas) implicaba una inversión de 28.800 dólares. El Plan Manos a la Obra financia un monto de hasta diez salarios mínimos. En ese mismo momento, al inicio del Plan, el salario mínimo era de \$ 350 y la suma máxima que se otorgaba era el equivalente a \$ 3500.-, es decir, unos US\$ 1.170.- Pero el mismo Vasconcellos calcula que el costo de inversión por cada nuevo puesto de trabajo en 2007 fue de US\$ 67.700 y para 2008 esta inversión llegará a un promedio en torno a los 82.000 dólares. Luego de un progresivo aumento, a principios de 2008 el salario mínimo llega a los \$ 980 lo que implica en dólares un incremento de la suma financiada por el Manos a la Obra que alcanza aproximadamente los US\$ 3.250.- En el segundo Foro de Docentes e Investigadores en Economía Social y Desarrollo Local, el actual legislador porteño Martín Hourest comparó los 164 millones de pesos distribuidos entre 425.670 personas en la ejecución del primer año del Plan (lo que arroja un total de \$ 385.- por beneficiario), con el subsidio de 300 millones de pesos que el gobierno nacional otorgó insólitamente a solamente 6 empresas cementeras, que además habían sido condenadas por organizar un cártel para estafar al estado. Sin pretender que se distribuyan semejantes cifras, es necesario en cambio que la mayor parte de los Programas eviten dirigirse a población pobre, suponiendo que parte de los costos de una empresa nueva pueden suplirse mediante el trabajo voluntario de los beneficiarios, ya que esta suposición resulta falsa y los mismos deben realizar trabajo por fuera del emprendimiento para poder subsistir. Esta ha sido la principal causa de la disolución de los grupos en el Manos a la Obra y en todos los Programas que apuntan a grupos solidarios o cooperativos. Las experiencias de Programas de Desarrollo Rural más exitosas han logrado generar un encadenamiento entre distintas ofertas de financiamiento, que van desde pequeños subsidios a productores integrados en grupos solidarios de 6 a 8 integrantes, hasta financiamientos importantes para la construcción de infraestructura o equipamiento colectivo (cámaras de frío, maquinaria rural, sistemas de riego o invernaderos para cultivo bajo cubierta), pasando por créditos intermedios de montos progresivamente mayores.

generales que pueden ser difíciles de evaluar de manera objetiva: uso fluido de técnicas de educación popular, compromiso con los más pobres, capacidad técnica para realizar diagnósticos sociales y económicos locales, capacidad para dar capacitación en temas cooperativos y socio productivos.

Es necesaria la articulación entre los distintos organismos y Programas nacionales que operan en el mismo territorio, en conjunto con el resto de la trama de apoyo local que incluye a los organismos provinciales, municipales y no gubernamentales de desarrollo.

Es fundamental generar espacios de intercambio entre los distintos grupos de productores de forma tal de que puedan compartir problemas y soluciones, generar espacios de reflexión explícita, construir herramientas para promover cambios identificados como necesarios, funcionar en red, integrarse horizontal o verticalmente entre ellos, relacionarse entre personas y grupos con inserciones sociales, conocimientos y vinculaciones diferentes.

También es importante sistematizar, documentar utilizando lenguajes audiovisuales y difundir los logros de grupos asociativos exitosos a través de los medios masivos pero también mediante materiales educativos que puedan usarse con los grupos en formación.

Por último es conveniente generar instancias de participación/decisión de los beneficiarios del Plan para su ajuste y adaptación a las distintas realidades regionales, evitando la mediación de técnicos y ONGs.

En el estado actual de situación, estas puntualizaciones a modo de conclusiones y recomendaciones parecen tener sentido; insistimos, de todas maneras, que está sobre la mesa una discusión sobre las orientaciones más abarcadoras de política pública y, a su vez, del marco conceptual donde se insertan dichas líneas.

Referencias

Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo. En: García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comp.) El desarrollo en un contexto posneoliberal. FLACSO / Ediciones CICCUS. Colección Transformación.

- Arroyo, D. (2006). Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil. En: García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comp.) El desarrollo en un contexto posneoliberal. FLACSO / Ediciones CICCUS. Colección Transformación.
- Burin, D. Y Heras, A.I. Las políticas de comunicación implícitas en las políticas sociales. En Memorias del III Congreso de Políticas Sociales organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales, Octubre 2006.
- Burin, D. Y Heras, A.I. (2001). “Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local”. En D. Burin y A. I. Heras, Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Pp. 51-85. Buenos Aires: Ediciones CICCUS – La Crujía.
- Clemente, A. “Pobreza y políticas socioproductivas. Consideraciones sobre los procesos de integración social en tiempos de crisis”. En Julieta del Valle (responsable de edición) (2005), Políticas Socioproductivas para el Desarrollo Local. Buenos Aires. IIED – América Latina Publicaciones: Buenos Aires, Argentina.
- Coraggio, J. L. “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?”. En Inés González Bombal (compiladora) (2004), Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local. Segundo Seminario Nacional. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- CHIARA, M. y Di Virgilio, M. M. (2001). *Las transformaciones de los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires*. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina.
- Di Pietro, P. (2001). “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”. En: Heras y Burin Comp. (2001). Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Gesell, S. (1945). El orden económico natural.
- Guattari, F. y Rolnik, S. (2006). Micropolítica. Cartografías del deseo. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Heras, A.I. y Burin, D. (2006). *Trabajo, Desarrollo y Diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingresos*. Paper presentado en el II CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES, EJE TEMÁTICO. Octubre 19-21, 2006. Publicado en los Anales del Congreso.
- Ilari, S. Problemas, límites y oportunidades en los procesos de transformación

de programas sociales masivos. Presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Ministerio de Desarrollo Social. Manos a la Obra Documento institucional.

Ministerio de Desarrollo Social. Manos a la Obra. "El camino recorrido".

Ministerio de Desarrollo Social (2005). Plan Manos a la Obra, 100 Proyectos Estratégicos.

Neffa, J.C. (2006). Contribución al debate sobre las políticas de empleo. En Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas, pp. 239-288. Buenos Aires, Argentina: Asociación Trabajo y Sociedad.

Rebón, M. y Salse, G. (2004). *Plan Manos a la Obra: Dificultades y Desafíos de su gestión*. Presentado en el I Encuentro del Foro Federal de Investigadores y Docentes: La Universidad y la Economía Social en el Desarrollo Local. Buenos Aires.

Vasconcellos, J. La inflación, el argumento equivocado en pos de la moderación salarial. Disponible en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0234/articulo.php?art=5718&ted=0234#sigue>