

Vanesa Ciolli

## **La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)**

### **Síntesis de Implicancias Políticas (Policy Brief)**

#### **Objetivos y resultados de la investigación empírica desarrollada**

El objetivo de la investigación fue analizar los procesos de diseño, formulación e implementación del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (en adelante PMO) desarrollado en la Argentina desde el año 2003, con el fin de comprender aquellos aspectos que se constituyeron en obstáculos para su consolidación y reflexionar en torno a las posibles reformulaciones que permitan superarlos.

En este análisis se identificaron tres etapas:

La primera etapa puede identificarse desde agosto de 2003 –momento de lanzamiento- hasta febrero de 2006 -momento en que se modifica su operatoria-. La denominamos “De la emergencia a la construcción de horizontes de futuro” ya que sus logros fueron: a) facilitar los mecanismos que permitirían actuar rápidamente sobre la emergencia, a través del otorgamiento de subsidios; b) alcanzar una cobertura nacional y masiva; c) instalar a la economía social como una herramienta válida en el desarrollo de políticas sociales; d) construir un horizonte de futuro a partir de la articulación de las acciones de emergencia en un proyecto de desarrollo estratégico. Sus dificultades más marcadas fueron: a) la escasa experiencia del personal y de los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social en actividades de promoción de emprendimientos productivos; b) superar la lógica asistencialista; c) acompañar el desempeño de los emprendimientos de economía social para lograr sostenibilidad; d) construir espacios de diálogo multiactoral en los barrios y localidades; e) articular con los organismos públicos provinciales y municipales.

La segunda etapa se desarrolla entre febrero de 2006 y el 10 de diciembre de 2007 - momento en que asume la presidencia de la nación Cristina Fernández de Kirchner y se producen cambios en el gabinete del Ministerio de Desarrollo Social- La denominamos “Hacia la construcción de un subsistema de economía social”. En este nuevo contexto, disminuyó el carácter de emergencia de las actividades del PMO y se inició su reformulación integral de cara a que éste se convierta en el impulsor de un subsistema de economía social. Entre sus logros se destacan: a) el proceso participativo de reformulación operativa del plan; b) la descentralización de la asignación de prioridades de financiamiento para otorgar mayor protagonismo a los ámbitos locales; c) la sanción de la Ley de Microcréditos; d) la mejora en los procesos de estudio de viabilidad de los proyectos. Su principal limitación se evidenció en las interrelaciones con mayor nivel de conflictividad a

nivel local –en buena parte de los casos, la conflictividad se concentró con las organizaciones de la sociedad civil y en otros, en los organismos públicos locales-.

La tercera etapa abarca todo el año 2008 hasta agosto de 2009 -momento en el cual se lanza el Plan Argentina Trabaja- A esta etapa la denominamos residualidad, ya que perdió importancia el financiamiento de emprendimientos asociativos frente a la conformación de fondos de microcrédito. A su vez, se produce un proceso de recentralización operativa. La iniciativa más importante de la etapa fue la creación de la Marca Colectiva que creó un signo distintivo común para identificar a los productos y servicios de la economía social de economía social, pero su impacto en la mejora de los canales de comercialización fue muy limitado.

En el año 2009 buena parte de los recursos económicos, humanos y técnicos del PMO se reasignaron al Plan Argentina Trabaja y más tarde, se institucionaliza su readecuación. La redefinición del alcance del PMO convirtió a una política pública con normas institucionales y marcos operativos claros en un símbolo abarcativo pero sin actividad específica. Aun en la residualidad el PMO continúa operando bajo otras modalidades en el campo de las políticas sociales. La legitimidad social que había logrado y la apuesta política por la redefinición de las políticas sociales en clave productiva podrían ser claves para comprender que en vez de cerrarse, éste permanezca en la residualidad.

En el análisis de conjunto del período 2003-2009 se destaca el papel desempeñado por el PMO en el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista iniciado con la presidencia de Néstor Kirchner y en el “clima de época” construido por el discurso oficial. Esto se llevó a cabo a través de un proceso de redefinición de los alcances de la inclusión social en el siglo XXI, que presenta una relación ambigua con el objetivo de la garantía de derechos sociales consagrados, y con los procesos de construcción de subjetividades de los receptores de este tipo de programas sociales.

### **Implicancias políticas específicas**

El análisis histórico del proceso de emergencia de la economía social como herramienta para las políticas sociales evidencia que el PMO significó un tipo de inserción novedosa del Estado en la dinámica social, ya que redefinió las prácticas sociales que se venían desarrollando desde una posición de resistencia al orden social vigente. Aquello que había surgido como consecuencia de la crisis se convirtió en un elemento relevante para superarla.

La participación del Estado en dicha dinámica social desdibujó las diferencias que existían entre las tradiciones filosóficas que habían configurado la identidad política de los diversos grupos asociativos autogestionarios, para englobarlas dentro de un sector denominado economía social y solidaria. A partir de ello, predominaron el intercambio de saberes y experiencias y las propuestas para mejorar su desempeño por sobre las disputas ideológicas. Este clima de época contribuyó a la contención (u obturación) de la protesta social.

Dentro del campo de las políticas sociales significó una innovación en los modos de asumir el problema de la pobreza: la promoción de proyectos productivos generó una ruptura respecto de los programas de asistencia focalizada. Dicha ruptura impactó en los procesos

de trabajo de los funcionarios y empleados del Ministerio de Desarrollo Social. En este aspecto, la importancia del PMO se reflejó en la proliferación de organismos de economía social en la gran mayoría de las unidades estatales subnacionales.

El PMO se masificó rápidamente y demandó un alto grado de institucionalización que se expresó en normas, reglamentos y en la formalización de los circuitos operativos y los organigramas político-administrativos. Ello contribuyó a su definición como una política que se proponía trascender (sin negar) la emergencia coyuntural para instalarse como eje articulador de una política de desarrollo estratégico. En este aspecto, el enfoque académico de la economía social latinoamericana tuvo un papel importante en la construcción de un marco de legitimidad teórica y en el apoyo institucional a la iniciativa por parte de organizaciones vinculadas a la investigación social.

Uno de los aspectos que presentó aristas más contradictorias es la dinámica que desplegó en el entramado de actores sociales involucrados en la política pública, que se manifestó con mayor claridad en los análisis a nivel territorial. Los objetivos de construir espacios de diálogo multiactoral se vieron afectados por dificultades de diversa índole. Por una parte, el diseño operativo delegaba al ámbito local una serie de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, sin su correlato presupuestario. Por otra parte, las lógicas de construcción política territorial presentaron desacoples respecto de los criterios para priorizar los proyectos planteados en los objetivos del plan. Como consecuencia de ello, el objetivo del desarrollo local estratégico quedó relegado.

### **Implicancias políticas generales**

Si se amplía la mirada hacia las determinaciones estructurales que limitan el alcance de las políticas sociales en las sociedades capitalistas, resulta evidente que el PMO contribuyó al descenso de los niveles de conflictividad social y de radicalidad de los mismos. Desde este punto de vista, el PMO desempeñó un papel importante en el proceso de recomposición de la hegemonía capitalista en Argentina luego de la crisis de 2001, ya que aportó materialidad a la ficción del Estado como espacio de mediación neutral entre los intereses sociales contrapuestos. Ello fue posible gracias al tipo de articulación que se logró construir entre los discursos, objetivos y formulación operativa del PMO con el relato oficial sobre el proyecto político kirchnerista.

En esta tensión entre la lógica estructural de las políticas sociales y sus aportes a la mejora de la calidad de vida de amplios sectores sociales empobrecidos se reflexiona en torno al papel del PMO en los procesos de construcción de subjetividades. Este proceso se caracterizó por la redefinición del horizonte a futuro de la idea de inclusión social que para los trabajadores de la economía social se traduce en la experiencia del riesgo y de la competencia como situación permanente e irreversible. No obstante, esta tendencia no se encuentra cristalizada, sino que la conjunción de elementos contradictorios en el papel del PMO en los procesos de construcción subjetiva abre espacios para la resignificación social en otra clave, que recupere el carácter de clase de dicha práctica social.

En este proceso de construcción subjetiva, queda abierta la discusión en torno a la articulación del PMO con la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Por un lado, el PMO significó para un sector poblacional específico la posibilidad de acceder a fuentes de ingresos y de acercarse de manera más o menos idealizada al reconocimiento social a través de la actividad laboral. Pero, por el otro lado, este “nuevo sujeto económico” se encuentra marginado y/o precarizado en relación a los sistemas de protección social, reconocidos como prestaciones sociales orientadas a garantizar derechos adquiridos. Resulta alentador que durante la etapa bajo estudio, el PMO incorporó paulatinamente regímenes especiales que buscaron brindar previsión social y cobertura de salud.

Del análisis de conjunto de las distintas dimensiones del PMO durante el período 2003-2009 se evidencian las potencialidades de la economía social como herramienta para el diseño de políticas sociales innovadoras en América Latina. La intención de destacar los logros y las dificultades de este proceso se orientó a contribuir a las dinámicas de retroalimentación en la formulación de políticas públicas a nivel regional.

### **Datos biográficos de la autora**

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Desarrollo Local y Economía Social por la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y como docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Participa en equipos de investigación del Instituto de Investigaciones Gino Germani y del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe -ambos pertenecientes a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires- y de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas. Desde el año 2000 ha participado como capacitadora y coordinadora en numerosos proyectos de educación popular en cooperativas de trabajo.

Correo electrónico: vanesaciolli@gmail.com