

Título: "Plan Nacional Manos a la Obra". ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?

Nora Goren¹

Introducción

La política social² en América Latina y el Caribe ha experimentado, en las últimas décadas, profundos cambios, los criterios de asignación de recursos que habían surgido como una expresión de la cultura de los derechos universales y un proyecto de integración social fueron desplazados por los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado. En este contexto se redujo el gasto público, se recortaron los alcances y atribuciones regulatorias. En esta dirección se pusieron en marcha una gran cantidad de programas sociales "focalizados" orientados a la asistencia de los afectados por el nuevo modelo de acumulación, dando paso, en los últimos años a su subsumión tres planes Nacionales. Uno de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" al que este trabajo se propone interpelar.

El programa se asienta en el proceso que emergió con mucha fuerza, luego de la crisis por la que atravesó la sociedad Argentina en el año 2001, donde comenzaron a hacerse visibles prácticas sociales tales como la red del trueque, los micro emprendimientos productivos y las fábricas recuperadas, entre otros. Estas prácticas se enmarcan en lo que se denomina Economía Social como una de las estrategias desarrolladas desde la sociedad civil para poder hacer frente a su reproducción cotidiana³.

¹ Lic. en Sociología, Magíster en ciencias sociales del Trabajo, Doctoranda en el Área de Antropología de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Miembro del Observatorio de Economía Social Solidaria Ceil-Piette del CONICET. Email: nora_goren@yahoo.com.ar

² Entendemos a la política social como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.

³ Si bien para algunos autores pueda parecer paradójico que en una etapa de globalización, de integración mundial y derrumbe de fronteras económicas se impulsen y fortalezcan los proyectos de desarrollo local, no debemos dejar de tener en cuenta que es la estrategia que los sectores que vienen siendo excluidos del modelo logran llevar adelante para reproducir sus mínimas condiciones de vida.

Es pues el objetivo de este trabajo caracterizar a los principales actores sociales involucrados en él enfatizando en las relaciones que entre ellos se establecen. Para alcanzar el objetivo propuesto se analizaron los documentos del Plan y se llevó a cabo un estudio de caso en un barrio marginal del Conurbano Bonaerense entre los meses de julio y noviembre del año 2004.

El Plan Nacional Manos a la Obra

“El Plan busca modificar la realidad de nuestro país, recuperando la comunicación y el encuentro entre las personas a partir del apoyo a los espacios de trabajo asociativo y productivo, sin desatender las urgentes problemáticas actuales”

A través de la resolución 1.375/04, se crea, en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.

Tal como figura en la resolución el propósito del mismo es constituirse en un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos.

Sus principales aspectos

- Sus objetivos
 1. Contribuir a la mejora del ingreso de población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
 2. Promover el sector de la **economía social** mediante el apoyo técnico y financiero a **emprendimientos productivos** de inclusión social generados en el marco de procesos de **desarrollo local**.
 3. **Fortalecer a organizaciones públicas y privadas**, así como espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social a nivel local, y generar mayores capacidades y opciones a las

personas promoviendo la descentralización con la participación de los actores locales.

- Sus componentes

- a. Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos y/o servicios. Se financian proyectos productivos y/o comunitarios, a emprendedores, sea en forma directa o en forma indirecta a través de la participación de organizaciones públicas, privadas y/o mixtas, que apoyen los emprendimientos económicos priorizando en el marco del plan.
- b. Fortalecimiento Institucional. Se propone fortalecer los espacios de concertación local –Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los equipos territoriales y los espacios de intercambio de economía sociales en las localidades, provincias y regiones.
- c. Asistencia Técnica y Capacitación en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos a los emprendedores y grupos de emprendimientos facilitando el intercambio de experiencia y la interrelación en el territorio y en forma sectorial.

- A quien está dirigido

- Grupo de personas que necesitan trabajo y tengan una alternativa laboral.
- Beneficiarios o no del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

- Las líneas de financiamiento

1. Emprendimientos Productivos Asociativos que comprende dos líneas de financiamiento, Emprendimientos productivos y Herramientas por trabajo.⁴
2. Fondos Solidarios para el desarrollo

⁴ En estas tipologías se financian proyectos de agricultura, ganadería y pesca, agroindustriales y manufacturas en general, de servicios y comercio. No se financia La comprar de terrenos, pago de alquileres, impuestos, construcción de instalaciones, compra de rodados, pago de salarios y servicios.

3. Cadenas Productivas
4. Servicios a la producción.

La línea de financiamiento, consiste en un subsidio para la compra de insumos, herramientas y maquinarias de hasta \$15.000. Este subsidio, tiene una devolución no monetaria que se realiza con una donación de un equivalente del 20% de lo recibido en productos o servicios a lo largo del año, no debiéndose cumplir con estos requisitos en el caso de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

- Como se presentan las proyectos
 - a) El plan contempla la presencia de un Organismo de Transferencia, que puede ser el Municipio o una Ong, quien es el Organismo que debe elevar al Ministerio los proyectos presentados por los grupos de emprendedores ya su vez es el responsable de recibir los fondos otorgados para el proyectos y gestionar la compra de las herramientas e insumos.
 - B) Los Consejos Consultivos locales son los encargados de acompañar los proyectos que se presenten, otorgando su aval institucional y realizando un informe sobre la pertinencia de los proyectos en el marco del desarrollo de cada comunidad.

Desarrollo local y economías social

La propuesta antes presentada se enmarca dentro de las políticas, que vinculan el tema del Desarrollo local al de los derechos de la ciudadanía y al empoderamiento de las comunidades, ubicándolo del lado de la demanda y por tanto de las oportunidades de acceso a bienes y servicios en contraposición a las propuestas tradicionales donde se propone al desarrollo local ligado al mejoramiento de la oferta de bienes y servicios, donde la dimensión económica parecería ser prioritaria.

Asimismo se reconoce lo institucional⁵ como una variable transversal. Se enfatiza lo vinculado a las capacidades organizacionales y a las reglas del juego.

La delimitación del espacio local está claramente señalada siendo los municipios el ámbito clave de la organización política administrativa. Allí es donde se puede disponer de una instancia donde confluye una visión de conjunto sobre el territorio, sobre la vida cotidiana de los actores sociales e intereses del conjunto de la sociedad.

Los agentes del desarrollo local que se encuentran presentes en el programa son el sector gubernamental, las organizaciones comunitarias, las ONGs, asociaciones de trabajadores, entidades públicas y privadas, Universidades y Centros de Investigación.

Se plantea una política donde la acción pública estatal se articula con la iniciativa, recursos y capacidades de los actores sociales públicos y privados, redibujando lo que se considera como el espacio de lo público, entendido como el espacio donde confluyen los asuntos de interés común y cuya gestión convoca a todos los actores involucrados.

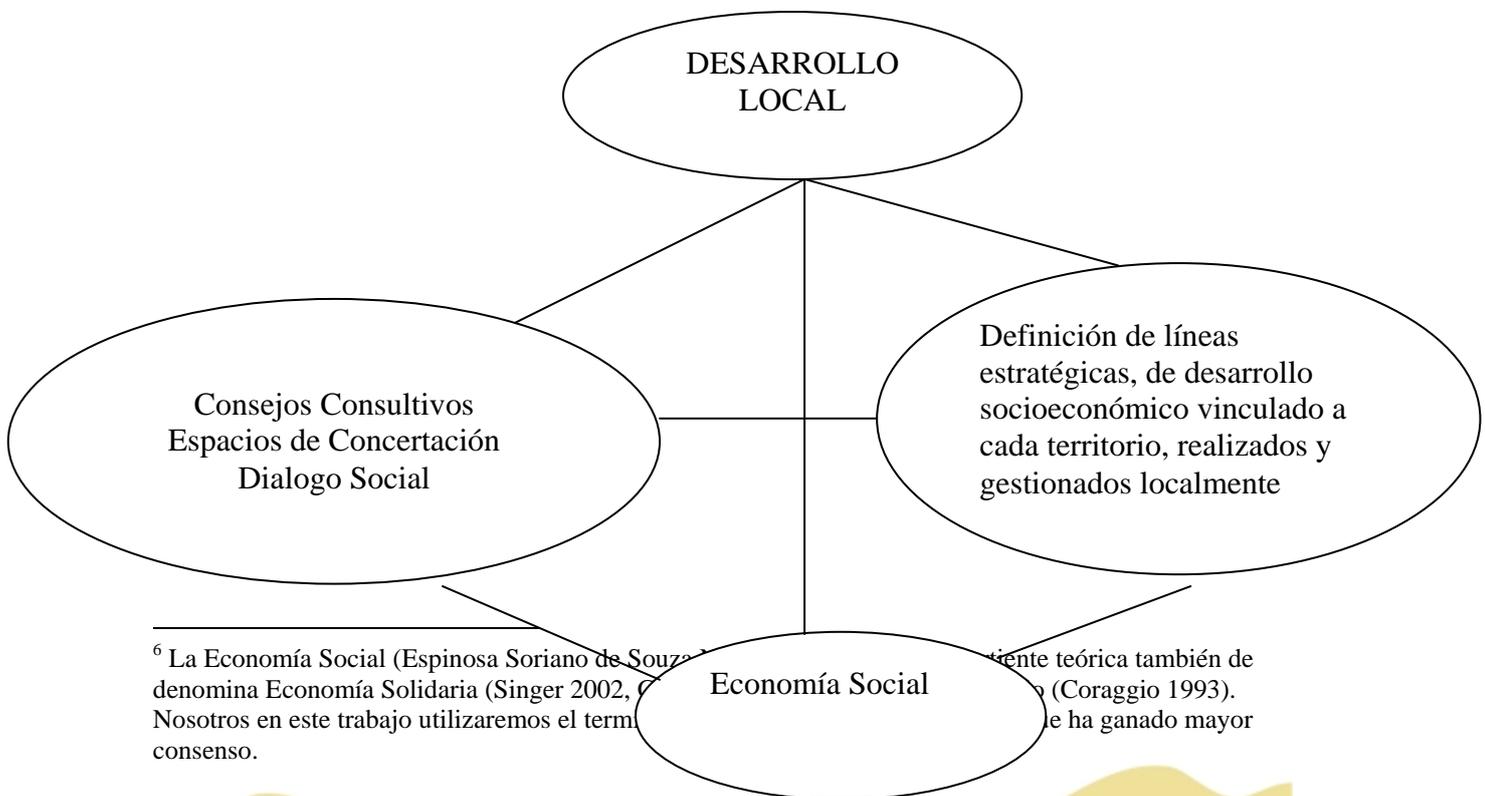
Tal como es señalado por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan se propone la conformación de un espacio de concertación, expresado a través de los Consejos Consultivos Locales, donde los diversos actores locales participen conjuntamente en la definición de las líneas estratégicas de desarrollo socioeconómico de acuerdo con la realidad que presenta cada territorio, reconociendo la ventajas de realizar diagnósticos participativos, identificar las demandas locales por parte de los propios actores, poseer información para asignar los recursos de manera mas eficaz y ofrecer servicios sociales de acuerdo a las características de la población y la infraestructura y recursos existentes. Este espacio multictorial, es un espacio de construcción colectiva donde el Estado con lo distintos actores de la sociedad participan de una propuesta de desarrollo regional, de promoción de proyectos integrados surgidos de una planificación local. Como señalan, Rebón y Salse la importancia de los mismos

⁵ Los organismos internacionales como el PNUD o el Banco Mundial dedican a la constitución institucional una parte sustantiva de su literatura sobre el desarrollo.

radica en que al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales se favorece la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados respecto a la generación de condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal.

Es por ello que a partir de la promoción de la Economía Social⁶ se plantea la inclusión social a través del desarrollo de emprendimientos productivos sociales que recuperen las capacidades y habilidades productivas de las personas, permitiéndoles ganar en autonomías y trabajo en equipo a través de la cooperación. Se presenta a esta economía como social en tanto produce sociedad y no como meras unidades de acumulación de capital.

En síntesis se propone



⁶ La Economía Social (Espinosa Soriano de Souza) también se denomina Economía Solidaria (Singer 2002, Coraggio 1993). Nosotros en este trabajo utilizaremos el término Economía Social que ha ganado mayor consenso.

Estudio de casos⁷

En los apartados anteriores hemos presentado las principales características y objetivos del Plan así como su encuadre teórico. En éste, nos detendremos en el análisis de un estudio de caso el que nos permitirá observar como esta propuesta se ejecuta en el campo.

Casos

Características locales

Los casos que se presentan se enmarcan un barrio radicado en el partido de Quilmes. El partido de Quilmes se halla situado geográficamente en la zona sur, en el segundo cordón del Conurbano Bonaerense, de la Provincia de Buenos Aires y posee una población de 650.000 habitantes. El Municipio de Quilmes nuclea a cinco localidades: Bernal, Don Bosco, Quilmes, Ezpeleta y Solano.

El barrio, Santísima Trinidad, esta construido en la denominada Villa Lujan, una zona de baja densidad poblacional con grandes espacios libres y terrenos fácilmente inundables, carentes de ordenamiento urbano. Cuenta con varias organizaciones comunitarias, tales como Asociaciones, Comedores y un Centro de Salud.

Entre sus habitantes sus trayectorias ocupacionales llevan la impronta de una clara división sexual del trabajo, los hombres lo han hecho en tareas vinculadas a la

⁷Los casos considerados se enmarcan en las líneas de financiamiento vinculadas a la promoción de Emprendimientos Productivos Asociativos coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y Empleo.

construcción y el comercio mientras que las mujeres se han vinculado al servicio doméstico y la costura.

Para hacer frente a sus necesidades de reproducción sus habitantes llevan a cabo un amplio abanico de actividades informales tales como los trabajos de costura, elaboración y venta de comidas, cirujeo, venta ambulante y las articulan con estrategias que los vinculan a los planes sociales, hoy principalmente al Plan Jefas y Jefes de Hogar.

En este barrio se halla trabajando, en la regularización del agua potable, una ONG de manera conjunta con las distintas organizaciones barriales. Así surge la propuesta, por parte de la ONG de promover acciones vinculadas al fomento del trabajo. Ésta fue quien promovió el plan en el barrio y acompañó a los “emprendedores” en la formulación de las propuestas brindando las herramientas necesarias para cumplimentar los requerimientos exigidos.

Sus etapas

Habiendo tomado conocimiento del programa y de sus potencialidades la ONG convoca a una reunión informativa a los vecinos del barrio donde se relatan las características del programa, llamando a una segunda reunión donde los vecinos debían concurrir con alguna propuesta que les interesara llevar adelante

A) El primer problema al que debieron enfrentarse los coordinadores de esta acción fue a la dificultad que tenían los actores para conformar un grupo “*tengo vecinos, los conozco, tomamos mate pero no se para hacer algo juntos*”. “*quizás nos peleamos*”.

En esta dirección se trabajó hasta alcanzar la conformación de cinco grupos:

B) El siguiente aspecto fue consensuar con los grupos cual era la actividad que podían desarrollar y que les resultara económicamente rentable. Si bien hubo una presentación de distintas propuestas de emprendimientos, los emprendedores se definieron por la tradicional costura y elaboración de comidas para las mujeres y la albañilería en el caso de los hombres.

Una vez conformado el grupo y definido que emprendimiento proponían llevar adelante se enfrentaron a:

Acciones disuasivas provenientes de vecinos que advertían que *“detrás de esto hay gato encerrado”, “mejor anotate y cobra un plan”, “si te metes en esto vas a tener que trabajar”, “mejor espera que yo te voy a conseguir un manos a la obra vía el Municipio”-si eras beneficiario del plan jefas y jefes-*

Una vez conformado el grupo y seleccionada la propuesta los futuros emprendedores debían llenar un formulario⁸

C) El tercer aspecto que requirió de un gran esfuerzo fue el completar el formulario, tema de no menor envergadura tal como algunos funcionarios lo señalan: *“únicamente puede ser completado por personas con cierta preparación y habiéndole dedicado un buen tiempo a su lectura”*

Una limitación extra es la exigencia de presentación de tres presupuestos para cada uno de los insumos o maquinarias solicitadas. Aquí se encontraban con un doble problema, por un lado los negocios se negaban a entregar una boleta pro-forma, por no estar inscritos o por no querer comprometerse y por otro muchos de ellos la entregaban siempre y cuando recibieran por ella una retribución monetaria

⁸ El Plan ofrece una guía a los efectos de hacer más sencillo la comprensión del formulario.

Finalizada esta etapa el proyecto debía ser elevado por la ONG, previa firma de aprobación del Consejo Consultivo. En esta instancia surgió el inconveniente que la ONG no cumplía con todos los requisitos como para poder avalar el proyecto. Por tal motivo, los emprendedores acompañados por un integrante de la Ong concurren al Municipio a los efectos de solicitarle su aval. Luego de varias reuniones con funcionarios Municipales y el Equipo Territorial, la respuesta obtenida fue:

D) El partido por diversos motivos organizativos no contaba con la estructura necesaria para la presentación de los proyectos, por lo que luego de varias charlas y encuentros con el Equipo Territorial del Ministerio y puesta en contacto con agentes del Municipio, la respuesta proporcionada fue la oferta de ONGs que podían avalar el proyecto. Asimismo el Consejo Consultivo no se encontraba conformado.

Esta alternativa no fue recibida de manera positiva dado que implicaba una triangulación con agentes no involucrados con la problemática del barrio ni con las acciones que venía llevando a cabo la Ong en el barrio, generando un estado de malestar generalizado por la cantidad de tiempo y expectativas allí depositadas.

A modo conclusión

A lo largo del trabajo hemos presentado las características y relaciones de los principales actores sociales involucrados en el “Plan Nacional Manos a la Obra”. Si hacemos el ejercicio de mirar de manera conjunta ambas instancias podemos concluir que:

- La propuesta inscribe el desarrollo de la Economía Social en el marco del Desarrollo Local proponiéndose como instancia importante que localmente, en cada territorio, exista una definición de una línea estratégica de desarrollo socioeconómico. Resultado ésta del Dialogo Social entre los distintos actores públicos y privados del lugar.

- Al hacer un recorrido por los requisitos necesarios para la presentación de la propuesta, por parte de los emprendedores, se observa que los Consejos Consultivos –órgano encargado de llevar adelante el diagnóstico y propuesta local- se vinculan con los emprendedores una vez finalizada la propuesta por ellos realizada.

En este punto es que nos preguntamos ¿cómo se incentiva el desarrollo local a través de los microemprendimientos productivos, si no existe instancia previa a la formulación de cada proyecto en que los emprendedores o futuros emprendedores entren en contacto con las necesidades locales y sus potencialidades?. Difícil es pensar en esta promoción de lo local y la posible perdurabilidad de los emprendimientos, si a todas las dificultades que a estos se les presentan, tanto en la instancia de su formulación como en la de su ejecución, no se constituye esta instancia como previa y necesaria.

Creemos a su vez que este desencuentro es que el concluye en que más de la mitad de los proyectos presentados en el marco del Plan estén vinculados al tema alimentario, las granjas, huerta y fabricas de pastas.

Otro aspecto a considerar es como incentivar que los sectores que durante muchos años aprendieron a articular estrategias que les permitía vivir de la asistencia del Estado reorienten su accionar y puedan comprometerse con la lógica del trabajo que las políticas hasta ahora implementadas tanto han hecho por destruirla. En este sentido si no se trabaja en esta dirección se corre el riesgo de que propuestas de este tipo en lugar de construir ciudadanía continúen bajo la lógica asistencialita.

Bibliografía Consultada

Coraggio J. L (1999): **“Política Social y economía del trabajo”**, Mino y Davila Editores, Madrid.

Espinola Soriano de Souza Nunces, R (2002): **“Socioeconomía solidaria”** En Economía Solidaria, Un Sector en Desarrollo. Urbal. Sau Paulo.

Gaiger (2000): “**Sentido e posibilidades da economia solidaria hoje**” en Economía dos sectores populares, entre a realidade e utopía. Editora Vozes, Petrópolis.

Goren N (2001): “**Políticas focalizadas de creación de empleo, un camino entre la necesidad material y la clientelar**” en Articulaciones en el mercado laboral, Editorial la Colmena

Ministerio de Desarrollo Social “**Resolución de Creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”**” (Res. 1787/04.

Rebón, M y Salse, G: “**Plan Manos a la Obra: Dificultades y Desafíos de su gestión**”

Singer (2002) “**Introducao a Economia Solidaria**” Editora Fundacao Perseu Abramo Sau Paulo.

Valle, R (2002) Autogestao. O que fazer cuando as fabricas fecham. Sage-Finep Retume-Dumará- Río da Janeiro.

70
Congreso
Nacional
de Estudios
del Trabajo

aset

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO