

## **La planes de empleo y sostenimiento de ingresos como respuesta a la pobreza. El caso del Plan Nacional “Manos a la Obra”: ¿un nuevo paradigma de política social? Estudio de caso en una localidad pobre cordobesa.**

Freyre, María Laura.

Cita:

Freyre, María Laura (2011). *La planes de empleo y sostenimiento de ingresos como respuesta a la pobreza. El caso del Plan Nacional “Manos a la Obra”: ¿un nuevo paradigma de política social? Estudio de caso en una localidad pobre cordobesa. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/703>

## **Planes de empleo y sostenimiento de ingresos como respuesta a la pobreza. El caso del Plan Nacional “Manos a la Obra”: ¿un nuevo paradigma de política social? Estudio de caso en una localidad pobre.**

**María Laura Freyre**

Becaria CONICET- Miembro del Programa de Investigación “Reproducción social y dominación. La perspectiva de Bourdieu” radicado en el CIFYH-FFYH-UNC (Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba “María Saleme de Burnichón”) dirigido por la Dra. Alicia Gutiérrez.

[laufreyre@gmail.com](mailto:laufreyre@gmail.com)

**RESUMEN:** El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” se planteó desde el discurso de la gestión de gobierno como un quiebre en el paradigma desde el cual se diseñaban las políticas sociales de lucha contra la pobreza y las consecuencias del desempleo en la Argentina pos crisis de 2001. Desde los lineamientos formales de este plan social se propone articular la política de inclusión social con la política de sostenimiento de ingresos a través de una propuesta de desarrollo local y economía social. En este trabajo se propone indagar una alternativa formulada desde la economía social y el desarrollo local para la generación de empleo y el sostenimiento de los ingresos de las familias, a partir del análisis de la dinámica de funcionamiento del Plan Nacional “Manos a la Obra”, tanto en sus postulados teóricos, como en su aplicación en un caso concreto radicado en la tercera sección de la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas. Para ello, intentaremos dar cuenta de algunos aspectos específicos de la experiencia de este plan, a partir de los testimonios de los beneficiarios de un microcrédito productivo y de los funcionarios municipales encargados de su gestión en una localidad pobre ubicada en el “gran Córdoba”. Entre las cuestiones a considerar se analizarán: ***el modo de implementación de dicho programa, el cumplimiento de sus supuestos teóricos y lineamientos conceptuales, modalidades de intervención, el tipo de prestaciones, cumplimiento de sus objetivos, cobertura de la población objetivo, cuestiones administrativas y de gestión, y las transformaciones generadas.***

**PALABRAS CLAVE:** Política social- Pobreza- Desempleo- Desarrollo local- Estrategias de Reproducción Social en la pobreza.

### **ACIERTOS Y DIFICULTADES: EL PNMO EN UNA LOCALIDAD POBRE**

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (en adelante PNMO) se crea en el mes de agosto de 2003. Luego de la crisis económica, social y política que había atravesado Argentina en el año 2001, el panorama social mostraba indicadores alarmantes en los niveles de

desempleo y pobreza, que alcanzaban valores inusitados<sup>1</sup>. En este contexto macroeconómico y social “las políticas sociales sufrieron también profundos cambios tanto en su conceptualización como en sus modalidades de intervención y de financiamiento, apostando a una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de proyectos sociales en detrimento de las competencias y responsabilidades que el Estado Nacional había asumido en décadas pasadas. Nierenberg, Olga y otros (2003).” Citado en (Roffler y Rebon 2006).

A continuación analizaremos la dinámica de implementación del PNMO en cada uno de los aspectos presentes en los lineamientos conceptuales de la propuesta<sup>2</sup>, a partir del testimonio<sup>3</sup> de los beneficiarios de un microemprendimiento productivo familiar asistido por este plan desde la línea de financiamiento a través de subsidios y del testimonio de la funcionaria del gobierno municipal encargada de la gestión, asesoramiento y recepción de los formularios del Plan desde su lanzamiento en esta localidad. En ambos casos la técnica utilizada para la obtención de los datos fue la de entrevista semi-directiva en profundidad.

El caso aquí presentado corresponde a un emprendimiento productivo<sup>4</sup> que funciona como un taller de micro fundición y un taller de marroquinería (donde se confeccionan carteras, cintos y billeteras de cuero; y llaveros de metal con publicidades de empresas) en la tercera sección de la localidad de Malvinas Argentinas<sup>5</sup>, un municipio pobre perteneciente al área denominada “gran Córdoba” en la Provincia de Córdoba.

---

<sup>1</sup> Según datos oficiales del Ministerio de Economía de la Nación, en el año 2002, la indigencia ascendía al 27,5% y la pobreza al 57,5%, mientras que el desempleo era del orden del 24,1% y el subempleo del 18,6% (datos citados por Roffler y Rebon 2006).

<sup>2</sup> Por cuestiones de espacio, no podemos desarrollar aquí, cada uno de estos elementos.

<sup>3</sup> Los fragmentos de entrevistas citados en este trabajo forman parte del trabajo de campo y las primeras indagaciones de una investigación en curso en el marco de una beca de iniciación a los estudios de posgrado otorgada por el CONICET, cuyo tema es políticas sociales y pobreza: “Los planes de empleo y sostenimiento de ingresos en las estrategias de reproducción social de familias pobres” Un estudio de caso en una localidad pobre de la provincia de Córdoba.

<sup>4</sup> Desde la localidad de Malvinas Argentinas se tramitaron dos expedientes, uno en 2004: 30427/2004 con 3 proyectos productivos por \$ 16.143,18 en total que fueron pagados el 9-1-2006 5703/2006; y otro con 2 proyectos por \$ 24.562,40.

<sup>5</sup> El municipio de Malvinas Argentinas se encuentra aproximadamente a 13 km. de la ciudad de Córdoba y forma parte del Gran Córdoba, dado que es colindante con el ejido municipal de esta ciudad, con la que mantiene fluidos intercambios de tipo laboral. Según datos del Censo provincial de 2008 la población asciende a 12.484 habitantes; según el censo de 2001, el municipio contaba con una población de 8628 habitantes, un nivel que era un 67% más alto que el del Censo 1991 (5160 hab.); al año 2004 contaba con un total de 2756 viviendas ocupadas, a un promedio de 4,5 personas por vivienda (para la provincia y la nación este promedio alcanza al 3,4 y 3,6, respectivamente); en promedio trabajaban 1,5 personas por hogar, en tanto el ingreso mensual medio por hogar ascendía en 2004 a \$ 514. Del 68% de población (sin NBI) según datos del Censo 2001, se pasa a un 60% en el 2004, como así también del 75% de hogares sin NBI se desciende al 68%, es decir un empeoramiento de las condiciones generales de alrededor de 8 puntos en el breve lapso de tres años. Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio, en el año 2008 se distribuían a nivel municipal como gestor de planes nacionales, 50 PJJHD, 456 Plan Familias, 9 PEC y 5 proyectos “Manos a la obra”. Según la clasificación de los municipios que realiza Arroyo (2001), Malvinas Argentinas tiene características intermedias entre un municipio chico, que según dicha clasificación corresponde a los municipios que tienen de 2000 a 10000 habitantes, y un municipio grande, ya que según el último censo realizado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba, el Municipio de Malvinas Argentinas ya alcanza la categoría de ciudad, puesto que los datos arrojan una población mayor a los 10000 habitantes, con un crecimiento poblacional elevado en los últimos años, dada la cercanía geográfica y de medios de comunicación y transporte con la ciudad de Córdoba, que según la clasificación mencionada

## **I- LOS ASPECTOS DIFERENCIALES DE LA PROPUESTA**

La propuesta del PNMO se plantea desde sus fundamentos y supuestos como un quiebre de las líneas anteriores en el campo de la política social, al combinar los objetivos de inclusión social y sostenimiento de ingresos a través del trabajo, entendido como autoempleo o trabajo asociativo comunitario. Esta propuesta se presenta como novedosa puesto que se inserta en el marco de las políticas socio-productivas que tienen como horizonte un nuevo paradigma de **articulación del desarrollo económico y el desarrollo social**.

*“Si se considera que la política social tiene como eje central atender los problemas y que la política económica tiene como eje central generar desarrollo económico, a la política social le queda un rol muy marginal que es el de atender a la gente. Entonces, el capital social sería cuestión de la política social y el capital económico, cuestión de la política económica. Ese esquema en Argentina ha funcionado poco porque efectivamente la economía no derrama y entonces la política social atiende a los que tienen problemas y los que guían la política económica orientan la actividad económica para un lado o para el otro, sin tener en cuenta este aspecto.”* (Arroyo 2006: 212) Para romper con estos supuestos, tal como es definido en el Informe de gestión de 2005, el PNMO “se constituye como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo productivo y/o comunitario, enmarcadas en procesos locales de inclusión social” (Informe 2005:13). Así, este programa tiene como uno de sus principales supuestos, concebir a la política social como una forma de desarrollo económico (Informe 2005:7).

Según este enfoque, uno de los principales problemas de la pobreza en nuestro país tiene origen en la insuficiencia de **ingresos**, motivo por el cual “la tarea de la política social es generar las condiciones para aumentarlos” (Informe 2005:7). Por ello, se plantea el financiamiento de actividades productivas que generen **trabajo** e **inclusión social** desde el **desarrollo local**. (Informe 2005:8)

En palabras de Goren (Goren, Nora: 2005) *“a partir de la promoción de la Economía Social 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 autonomía y trabajo en equipo a través de la cooperación. Se presenta esta economía como social en tanto produce sociedad y no como meras unidades de acumulación de capital.”*

En esta línea, desde los postulados del PNMO se hace hincapié en la necesidad de distanciarse respecto de los modelos y estrategias de gestión de la política social focalizada, destacando el impacto del PNMO en términos de la **masividad de su alcance, la propuesta de descentralización de la gestión y la novedad de sus supuestos fundamentales**.

En relación a estos supuestos, consideramos importante mencionar que si analizamos las consecuencias implicadas en el **proceso de descentralización** de la década de los noventa, la transferencia de funciones y competencias desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales y municipales de gobierno, debemos estar alertas a las desiguales capacidades con que cuentan las diferentes regiones y municipios del país en cuanto a los

---

anteriormente, accede a la categoría de área metropolitana y como tal se caracteriza por ser una ciudad receptora de población de ciudades periféricas.

distintos recursos con que cuentan para tomar a su cargo la mencionada descentralización. En muchos casos, el reparto de nuevas responsabilidades no fue acompañado de los recursos necesarios para hacerles frente, potenciando de este modo desigualdades e inequidades pre-existentes. De este modo, destacamos que los impactos de este tipo de nuevos lineamientos deben ser analizados para cada caso particular.

A modo de ejemplo, podemos mencionar que la capacidad de un municipio de las magnitudes como el de la ciudad de Córdoba (tanto en el nivel de sus recursos humanos, económicos, infraestructura, etc.) dista mucho de la situación de un municipio pobre como el analizado aquí para el caso de Malvinas Argentinas, que ha sido analizado por algunos autores como "ciudad dormitorio de pobres" (Tecco y Bressan).

Esta situación se complejiza si consideramos que la política de descentralización se produce en el contexto de la reforma estructural del Estado y el avance de la globalización. Siguiendo a Arroyo (2006: 199), resaltamos que "la relación de poder es muy asimétrica entre los distintos niveles nacional, provincial y municipal, y apreciamos un Estado que transfiere acciones a los niveles locales pero no recursos. Esto, de alguna manera, reconfigura la relación Estado-sociedad civil." Otros autores coinciden en señalar que "las políticas de descentralización han significado la cesión de competencias a provincias y municipios en el área de la política social (educación, salud, vivienda y planes focalizados de combate contra la pobreza). Y si bien este proceso se inicia a fines de los '70, en el marco del régimen autoritario y continúa en los '80 en el democrático, se profundiza en los '90 con el traslado de competencias, así como en la búsqueda del saneamiento fiscal y financiero de las administraciones provinciales. (...) La descentralización ha estado básicamente vinculada a la crisis fiscal del Estado, a la distribución de los costos del ajuste así como a la atención de la cuestión social desde realidades más cercanas. (...) proceso en donde los municipios tienen que dar respuestas más amplias, pero muchas veces con similares recursos o sin las capacidades técnicas y de gestión necesarias." (García Delgado 1997:14-15)

Resumiendo, podemos mencionar que varios son los autores que destacan los obstáculos y limitaciones, fundamentalmente presupuestarios, que asume el nivel municipal de gobierno frente a las políticas de descentralización de la década pasada: "La mayoría de los gobiernos locales no tienen política social sino de reparto, por falta de recursos propios, ya que la mayor parte del presupuesto se destina al pago de salarios. Los municipios tienen capacidad para determinar demandas sociales y articular los recursos locales con facilidad debido a la menor distancia de las relaciones sociales, pero tienen una deficiente capacidad de intervención técnica frente a la realidad y escasez de recursos presupuestarios, lo que expresa límites concretos para hacer frente a los problemas. La descentralización suele chocar con la falta de recursos para llevarla a cabo." (García Delgado 1997: 33) Por otra parte, Arroyo señala que "la ampliación de los niveles de pobreza y desempleo y la mayor distancia entre los ciudadanos y el Estado Nacional también han contribuido a aumentar el nivel de demanda de los vecinos sobre el gobierno local, con el agravante de que muchos de los reclamos chocan con las debilidades estructurales que presentan los Municipios que, sin recursos y con escasa capacidad técnica, tienen que hacerse cargo del proceso de

fragmentación social. (...) Si bien la fluida relación del municipio con la sociedad local le permite conocer con mayor certidumbre la realidad social y política en la que tiene que actuar, esta potencialidad se ve limitada tanto por la dependencia económica del poder provincial y de los programas nacionales como por la organización administrativa burocratizada y las prácticas clientelares.” (Arroyo 2001: 90-91)

Continuando con los soportes teóricos del PNMO es importante mencionar que “se reconoce **lo institucional** 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 confluyen una visión de conjunto sobre el territorio, sobre la vida cotidiana de los actores sociales e intereses del conjunto de la sociedad.” (Goren Nora: 2005) Asimismo, “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.**” (Goren, Nora: 2005) Profundizando esta idea, la autora plantea que desde los lineamientos del PNMO “se plantea una política donde la acción pública estatal se articula con la iniciativa, recursos y capacidades de los actores sociales público 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. (...) 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 ventaja de realizar **diagnósticos participativos**, identificar las demandas locales por parte de los propios actores, poseer información para asignar los recursos de manera más eficaz y ofrecer servicios sociales **de acuerdo a las características de la población y la infraestructura y recursos existentes.** Este **espacio multiactoral**, es un espacio de construcción colectiva donde el Estado con los distintos actores de la sociedad participan de una propuesta de desarrollo regional, de promoción de proyectos integrados surgidos de una planificación local.” (Goren, Nora: 2005)

Asimismo, desde los supuestos implícitos en la opción por la economía social y el desarrollo local, se apunta a la potencialidad que adquieren las externalidades positivas que supone la composición de un emprendimiento, no sólo para los participantes del proyecto sino también para el conjunto de la comunidad de pertenencia. Desde este paradigma se apunta a la consolidación y creación de **cadena de valor y cadenas productivas** y establecer vínculos con actores locales públicos y privados. “El **proceso de desarrollo local** se encuentra relacionado con la idea de **crecimiento económico con impacto social**, es decir, que las actividades que impulsan el crecimiento de la localidad, son acompañadas por medidas que posibilitan una distribución del ingreso en términos de equidad.” (Informe 2005:15)

Asimismo, “el objetivo del desarrollo local es fomentar aquellas actividades productivas que cuentan con viabilidad económica y que encuentran una identificación histórica y cultural en la población que las realiza.” Se apunta a

destacar y recuperar las tradiciones y saberes locales. “Para esta capacidad estratégica, cada municipio dispone de un conjunto de recursos humanos, naturales y financieros, un patrón histórico y cultural e infraestructuras, de un saber hacer tecnológico que constituyen su potencial de desarrollo. (...) Se trata de identificar las competencias de base con que se cuenta, de aumentar el valor agregado local y de generar sinergias (como cooperación entre actores sociales, para el logro de propósitos compartidos).” (García Delgado 1997: 25) Desde el PNMO se “apela a la visión de la comunidad en su conjunto sobre el futuro del municipio, en función de las características de la población y de los factores que pueden posibilitar la movilización y el compromiso de la sociedad local para alcanzar un proyecto común.” (Informe 2005:16)

Para el caso de Malvinas Argentinas, los entrevistados destacan que:

*“Hubo muchas expectativas y se movilizó muchísima gente. En cosas como estas uno puede ver la potencialidad que existe en una localidad, con los emprendimientos que pudieron hacerse o los que se podrían haber hecho.” (Trabajadora social)*

Si analizamos los datos recabados para la situación de esta localidad, encontramos que respecto a la presencia de los **actores del desarrollo local**, en este caso, muchos de los mencionados en un supuesto entramado ideal de actores, no están presentes o no participaron en iniciativas de desarrollo local. No hubo una definición de una línea estratégica de desarrollo socioeconómico que fuera resultado de dialogo entre los distintos actores locales territoriales públicos y privados. No existió una instancia previa a la formulación del proyecto, en la que los emprendedores que solicitan el beneficio entraran en contacto con las necesidades del territorio local y las potencialidades del entorno como para fortalecer el desarrollo de un perfil productivo. Los contactos con el personal de la municipalidad u otros agentes del espacio social local fueron escasos y únicamente en momentos puntuales (evaluación, solicitud del préstamo, recepción del dinero, etc.). Tampoco asistieron a los cursos de capacitación por considerar que los mismos no estaban vinculados con las características y necesidades de su emprendimiento. Y por otro lado, tampoco encontramos que se haya producido un impacto en el desarrollo local de la comunidad ya que ni las compras de insumos y materias primas, ni las ventas de los productos del microemprendimiento analizado, se realizan en la localidad de Malvinas Argentinas. Consultados por el destino de las producciones, los miembros del emprendimiento nos comentaron lo siguiente:

*“No, acá en Malvinas no. O sea, yo no sé si habrá o no habrá mercado en Malvinas para estas cosas, pero por ejemplo yo todo lo que tiene que ver con lo que es cuero y el taller de marroquinería, es todo para el interior de Córdoba.(...) Acá en la localidad no. No.” (Mirta)*

Para el microemprendimiento analizado no hubo contratación de mano de obra local, ni proyección de hacerlo, ni tampoco participación en la feria de emprendedores local<sup>6</sup> que permitiría fortalecer redes y capital social. Frente a la pregunta acerca de los motivos por los cuales no participan de dicha feria, una de las emprendedoras nos decía:

*“O sea, participar..... Yo me ubico un poco en esto de lo que es la realidad social que vivimos. O sea... en mi caso particular, es que sé yo, una cartera de cuero vale trescientos, cuatrocientos pesos. Si yo hubiese podido hacer en vez de carteras de cuero, de esas carteras de simil cuero, bueno, capaz que entonces sí, podía ir y presentar el producto. Pero si*

---

<sup>6</sup> En el municipio de Malvinas Argentinas se realiza anualmente una expo-feria de emprendedores y artesanos locales organizada conjuntamente por la comisión de feria de la municipalidad y la ONG SEHAS Servicio Habitacional de Acción Social.

*no era como que, como que, sentía que, que no daba para, para entrar, en, en esa realidad.”*  
(Mirta)

Es también necesario destacar que el PNMO ha sufrido varias transformaciones desde el primer diseño de 2003 luego de diversas evaluaciones. Entre ellas merece la pena mencionar la intención de profundizar la **articulación con empresas** privadas a través del Programa de Responsabilidad Social Empresaria.

Específicamente en lo que refiere a la construcción de un **Perfil Productivo**<sup>7</sup> y la vinculación entre grupos de emprendedores, consideramos importante destacar la iniciativa de la gestión municipal de realizar anualmente una expo-feria de emprendedores y artesanos. Sin embargo, a partir de la participación en dichas ferias como observador participante, pudimos comprender las limitaciones que se encuentran para plantearla como una actividad sustentable y rentable en términos económicos, considerando que se desarrolla en el marco de un municipio de población pobre y escasamente vinculado y transitado. Los productos ofrecidos se venden y compran entre los mismos expositores de la feria. Hay muy poca venta hacia otros asistentes y muchos vecinos de la localidad asisten a la feria pero no realizan compras<sup>8</sup>.

Bajo el concepto de definición de un perfil productivo de la localidad, desde el PNMO se propone la utilización de “los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad, en un marco de equidad y participación social (...) quedando las actividades productivas sujetas a la cultura, tradiciones, recursos e infraestructura existente en el lugar.” (MDS 2006: 33 y 34 citado en Srnec) Respecto a las potencialidades de desarrollo presenten en Malvinas Argentinas, una emprendedora nos comentaba los siguiente:

*“Capaz que en la localidad tampoco no hay, digamos mucho, o sea, no, no hay ni... a nivel fábricas o cosas... recién ahora como que se están queriendo asentar al igual que en la Ruta 19 hay algunos tipos de empresas que están viniendo a la zona. Pero... o sea, acá, es muy escaso lo que tenés en ese sentido.”* (Mirta)

En este sentido, aquí es interesante destacar que no todos los municipios tienen definido un perfil productivo claro. Tal es el caso de la situación de Malvinas Argentinas, debido a que un importante porcentaje de su población

---

<sup>7</sup> Para profundizar los espacios de concertación, desde algunos enfoques se sugiere implementar la metodología de la planificación estratégica como herramienta para lograr definir el perfil productivo de los territorios locales. Esta “presupone incorporar a la gestión pública una mayor reflexividad sobre las fortalezas y debilidades de la estructura productiva local. Esto requiere que los municipios amplíen su esfera de actuación agregando a sus funciones tradicionales, el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local tendientes a la generación de ventajas y asistencia a la competitividad empresarial local. (...) incorporar una perspectiva de Estado “catalizador”, potenciador o articulador, tender hacia un rol más activo e inductor del municipio “facilitador de oportunidades”, más que como mero redistribuidor de recursos públicos. Pero con un mayor compromiso con los distintos sectores para definir el perfil productivo regional. El objetivo es amplificar la capacidad productiva de una ciudad o microrregión a través de coordinación e integración de esfuerzos focalizados en un territorio de actuación, haciendo que las políticas públicas no sean sólo diseñadas y realizadas por las administraciones centrales sino también por los gobiernos locales.” (García Delgado 1997: 24-25)

<sup>8</sup> Asimismo es interesante destacar aquí la experiencia de la expo-feria que se realizó en el Obispo Mercadillo, un complejo ubicado en la Plaza San Martín, la plaza principal de la Ciudad de Córdoba en pleno centro de la ciudad. En dicha oportunidad la feria fue exitosa y los propios emprendedores y artesanos destacan que tuvieron más ventas que las esperadas regularmente para las ferias anuales desarrolladas en la localidad de Malvinas. Esto se explica por el lugar en el que fue instalada la feria, su visibilidad y ubicación estratégica en un espacio de circulación dinámica de personas. Esta experiencia impulsada por la ONG SEHAS se plantea como un antecedente exitoso que para pensar en posibles acciones futuras de promoción y acompañamiento a los emprendedores.



desarrolla sus actividades laborales en la ciudad de Córdoba o en las proximidades y no en el mismo municipio. Debido a estas características, la inexistencia de un entramado institucional y de actores locales en el sector privado y a la escasez de empresas, u otros actores productivos en la localidad, resulta complejo el proceso de definición de un perfil productivo del municipio.

Retomando las palabras de algunos analistas, “esto se debe a que los gobiernos e instituciones locales no cuentan, generalmente, con recursos para solventar inversiones en infraestructura y comunicaciones, condiciones básicas para insertar proyectos de pequeña y mediana escala en los mercados regionales y/o nacionales. Sin embarco, con el apoyo de empresas consolidadas y con importantes subsidios extraordinarios del gobierno nacional se han logrado experiencias ejemplares en algunos municipios en el marco del PNMO, pero lamentablemente son escasos” (Sr nec). En definitiva, de lo que se trata es de profundizar las líneas de apoyo y las iniciativas desde los programas estatales para que aquellos municipios que se encuentran en desigualdad de condiciones puedan rescatar su mejor potencial en función de los recursos presentes en el territorio.

Lo descripto anteriormente nos permite comprender los motivos por los cuales no se han desarrollado **cadenas productivas** en Malvinas Argentinas, a pesar de que aquellas constituyen uno de los objetivos del PNMO.

Comprendiendo estas dificultades y a raíz de evaluaciones sobre la marcha, se decide en 2005 financiar proyectos estratégicos: “proyectos de mayor complejidad, con mayor potencial de sustentabilidad y vinculados con nichos productivos regionales y con participación del conjunto de actores locales y regionales (Sector Privado, Sector Público, organismos de asistencia técnica, etc.)” (Roffler y Rebón 2006). Éstos tuvieron un lugar significativo en la asignación presupuestaria y en la nueva estrategia de intervención.

*“En el año 2005 hubo evaluaciones acerca del funcionamiento del PNMO y se decidió no financiar más emprendimientos aislados, sino intentar establecer cadenas productivas que fortalezcan el desarrollo local. Para el caso de Malvinas, la ONG SEHAS presentó emprendimientos integrados en el marco de un proyecto de desarrollo local. Luego de la evaluación acerca del funcionamiento del PNMO, desde la Nación se decidió dejar de financiar proyectos individuales y comenzar a financiar proyectos integrados desde la perspectiva del desarrollo local. En Malvinas, desde el municipio y el SEHAS se propuso un proyecto bastante completo que articulaba emprendimientos de comida, costura y construcción, que se elevó a la Nación pero no hubo respuesta.” (Trabajadora social)*

A partir de 2006 “se apunta a consolidar un modelo de intervención que promueva propuestas integrales, en las que los emprendimientos se encuentren vinculados entre sí, y donde exista una identificación previa de los sectores productivos de mayor impulso en función de la dinámica económica del lugar y de los saberes e historia laboral de la localidad.” (Roffler y Rebón 2006)

Sin embargo, a partir de los datos recabados en el trabajo de campo, consideramos interesante tensionar estos supuestos con la falta de voluntad de los actores de participar de la dinámica de una experiencia asociativa. Al ser consultados por la posibilidad de vincularse con otros emprendedores de la localidad en iniciativas de tipo asociativo, una de las entrevistadas nos decía:

*“no conozco personalmente, de oído sé que ha habido otros emprendimientos, sé que varios de los cuales no funcionaron más. Y hoy por hoy, no sé la verdad, es que si hay alguno*

*todavía de los que se iniciaron con nosotros, o no. Sé que había un taller de costura que no sé qué es lo que fabricaban, le dieron de baja, después había un microemprendimiento de fabricación de ladrillos block, ese todavía no sé si estará, porque ese es más nuevo, y... había un par más, había uno de cría de conejos, había otro de elaboración de sándwiches de miga, no sé si están.” (Mirta)*

Tal como mencionamos anteriormente, desde el PNMO se plantea construir un **nuevo paradigma de política social** que vincula inserción laboral con el sostenimiento de ingresos, vinculación entre política social con lo económico y lo productivo, proponiendo el abandono de las políticas meramente asistenciales. Desde el PNMO se propone la superación de la dicotomía entre lo social y lo económico en el ámbito de las políticas sociales a partir de dar impulso a iniciativas de autoempleo. Este esquema y marco dentro del cual pensar la intervención social desde el Estado es un elemento destacable, al mismo tiempo que la **masificación** de la intervención en oposición a la focalización y la instauración de un nuevo paradigma de política social que supere la concepción de la política como paliativa o compensatoria de situaciones de emergencia. Estos se constituyen como elementos positivos que merecen ser destacados y potenciados para romper con un modelo de política social asistencial.

Volviendo al análisis del PNMO en la localidad de Malvinas Argentinas, los casos analizados allí corresponden a emprendimientos de autoempleo. En este sentido, las limitaciones que éstos suponen se constituyen como uno de los obstáculos a ser pensados y analizados para superar la problemática de la sustentabilidad de este tipo de emprendimientos. Al consultar a los emprendedores acerca de las posibilidades de crecimiento de los proyectos, éstos hicieron referencia a las limitaciones que encuentran para la contratación de mano de obra y el acceso al crédito:

*“todo es relativo, depende hasta donde por ahí uno quiera llegar. Y.. Nosotros siempre tratamos de mantener la misma cantidad de o sea, de clientes y esas cosas. Porque... más o menos por lo que te decía antes. Uno para poder crecer, en cualquier negocio que establezca, necesita incorporar más gente para que te ayude. Y como no se puede trabajar de esa manera, sin tener las cosas necesarias para poder trabajar, entonces preferimos mantener algo relativamente que nosotros lo podamos llevar, y... así que, el crecimiento, digamos, no, no, yo no veo que haya sido mucho. Aparte, estamos apuntando a organizarnos también un poco. Entonces eso lleva como que, sigamos manteniendo el ritmo, con la diferencia de que podemos hacer muchas más cosas en casa. Ahí puede estar la diferencia en cuanto a números, pero no más de eso.” (Mirta)*

En el caso analizado, las expectativas a futuro no están puestas en que el emprendimiento crezca. No creen poder soportar un cambio de escala con la mano de obra participante y no quieren arriesgarse a incorporar nuevos trabajadores, no hay intenciones de que deje de ser un emprendimiento familiar. En este sentido, consideramos que se debe contemplar las limitaciones que imponen las condiciones estructurales a nivel local como elementos importantes para analizar la experiencia del PNMO en una localidad pobre como Malvinas Argentinas. El perfil de los emprendedores y de los posibles consumidores para constituir un mercado local, los entramados sociales y económicos propios del municipio, tal como se puede apreciar a partir de los testimonio recabados, no favorecen el sostenimiento de los emprendimientos.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Es interesante mencionar aquí la necesidad de políticas de promoción de la producción, de una reforma de la política fiscal y reforma tributaria con apoyo explícito a los circuitos productivos y comerciales de

Los problemas de **sustentabilidad a largo plazo** hacen evidentes las consecuencias de un modelo de inserción social precaria. En la localidad de Malvinas Argentinas se asistieron desde el PNMO cinco emprendimientos<sup>10</sup>, de estos cinco, sólo uno sigue en funcionamiento. La **sustentabilidad** de los emprendimientos muchas veces se ve afectada por la inexistencia, o deficiente realización de estudios de mercado y la dificultad de los emprendedores de proyectar la salida comercial de los emprendimientos. Aquí, es interesante destacar el debate entre iniciación o fortalecimiento de emprendimientos productivos **a partir de la experiencia de trabajos anteriores**. Para el caso del taller de marroquinería y microfundición, sí se recuperan saberes y experiencias previos en un emprendimiento que ya estaba funcionando antes de recibir el apoyo del PNMO. Quizás en este proceso, esa dinámica previa y el conocimiento del oficio influyen mucho en el resultado de la inversión, ya que dicho emprendimiento es el único que continúa funcionando en la actualidad. En el caso analizado, ya había antecedentes de capacidad para desarrollar y llevar adelante un emprendimiento, hay una red que sostiene la factibilidad de las iniciativas, redes comerciales, de proveedores, de trabajadores, etc. Allí parece encontrarse una de las claves de la sustentabilidad a futuro.

Los datos respecto a la sustentabilidad de los emprendimientos sugieren que hubo dificultades en el acompañamiento y seguimiento de los mismos en la implementación del PNMO en esta localidad. Se puede mencionar como necesaria, una mayor participación y acompañamiento en las estrategias de comercialización de los productos y servicios, de modo de lograr un mejor vínculo con los circuitos formales de la economía, como uno de los puntos fuertes para apuntalar la sustentabilidad de los emprendimientos.

Asimismo, respecto a esta problemática, algunos de los autores consultados sugieren que podría constituirse en el marco del programa un “seguro para asistencia técnica, de actualización de tecnología y capacitación (cursos externos certificados, con nivel competitivo de mercado: no talleres cortos básicos en las dependencias gubernamentales) y suministro extraordinario de insumos y materia prima (ante suba de precios, cambios en el mercado), como alternativas para fortalecer la **sustentabilidad** de los emprendimientos” (Sr nec). Al consultar sobre estas cuestiones, una de las entrevistadas nos comentaba acerca de las dificultades que tuvieron que afrontar:

*“...otras de las cosas bravas es que.... bueno, que uno tiene que hacerlo solo. O sea, que uno no puede costear mano de obra como para decir, bueno, qué se yo, tenemos ayuda, que a veces decimos que trabajamos las ocho horas y terminamos, no, acá nunca se trabajan las ocho horas, es mucho el tiempo que se le dedica” (Mirta)*

## **II- POBLACIÓN OBJETIVO, COBERTURA Y OBJETIVOS**

---

pequeños productores. Sería necesario modificar determinadas condiciones estructurales tales como algunas cuestiones normativas e impositivas que rigen la organización de Pymes por ejemplo, de modo que favorezcan la sustentabilidad de estos pequeños emprendimientos. Sin embargo, esta situación obedece a factores de una profundidad mayor y la posibilidad de transformación de estas condiciones excede los límites de un plan social y el tema analizando aquí.

<sup>10</sup> Uno dedicado a la fabricación de ladrillos Bloque, una sodería, uno dedicado a la cunicultura (cría de conejos), otro de manualidades y costuras de muñequitos de peluche y el taller de marroquinería y microfundición aquí analizado.

Tal como mencionamos anteriormente, uno de los objetivos expresos del PNMO consiste en: “contribuir a la **mejora del ingreso** de población en situación de vulnerabilidad social en todo el país”. Si analizamos la posición social ocupada por la familia beneficiaria analizada en este caso, ésta dista mucho de una situación de vulnerabilidad y hasta podría caracterizarse como privilegiada relativamente, en comparación con el resto de las posiciones sociales en un espacio social con las características de un barrio pobre.<sup>11</sup> El jefe de hogar trabaja en relación de dependencia y en blanco en un empleo con relativa estabilidad dentro de la planta de la policía de la provincia y su esposa trabaja en el emprendimiento familiar. Poseen vehículo propio y casa propia. La entrevistada declara que en su familia nunca habían recibido ayuda social a partir de planes hasta su inclusión en el PNMO.

Asimismo, este componente se puede relacionar con la población objetivo a la que apunta este plan: “Se plantea como beneficiario ideal a las personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social que conformen experiencias productivas y/o comunitarias.”

Según un informe de la Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales realizado en el mes de agosto de 2005 “el 21% de los beneficiarios del Plan Manos a la Obra mantienen una relación laboral fuera del emprendimiento, ya sea en forma temporaria o permanente, mientras un 22% se encuentra buscando un empleo para complementar los ingresos obtenidos a través del emprendimiento y un 37% pertenece al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Esto parece indicar que si bien la totalidad de los entrevistados expresó recibir ingresos a través de la venta de los bienes y servicios producidos en el emprendimiento (el 60% percibe entre \$300 y \$499), estos **no son suficientes para satisfacer las necesidades del hogar**”. (Roffler y Rebon 2006) Para el caso analizado aquí, la asistencia a través del PNMO, significó para los beneficiarios, el apoyo para sostener una actividad que funcionaba como un ingreso complementario del hogar.

*“era por una cuestión de necesidad, nosotros veíamos que no, no, no avanzábamos nunca y... cada vez estábamos peor, entonces había que buscar una alternativa de generar otros recursos.” (Mirta)*

Respecto al objetivo de “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”; a partir del testimonio de los entrevistados, podemos observar que en la localidad analizada no hubo apoyo técnico a los emprendimientos luego de que recibieron el subsidio y se pusieron en marcha. Sí se realizaron cursos y capacitaciones en el marco del PNMO, pero los mismos no fueron

---

<sup>11</sup> Realizamos estas observaciones y apreciaciones en base a análisis previos acerca de esta localidad. Durante los meses de febrero y julio de 2007 participé de un trabajo de campo en la tercera sección de Malvinas Argentinas, realizado por el equipo de investigación del que formo parte. Dicho relevamiento de datos por medio de encuestas tenía como objetivo realizar un censo que permitiera caracterizar a la población en términos del volumen y estructura de capitales poseídos por las unidades domésticas y de ese modo construir sus posiciones relativas en el espacio social global a partir del cruce de variables y el trabajo con matrices de datos. Dicho trabajo se enmarcó dentro del Proyecto: “Redes y capitales en las estrategias de reproducción social de familias pobres” (SECYT-UNC: Res. 12254/6-CONICET) y forma parte del Programa de Investigaciones: “Reproducción social y Dominación: la perspectiva de Pierre Bourdieu” (Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC, Res. N° 23/07), ambos dirigidos por Alicia B. Gutiérrez.

considerados útiles o pertinentes para la actividad específica que realizaban los beneficiarios:

*“En mi opinión fue un programa que estuvo bien armado. Fue bueno y positivo. Este programa fue muy bueno, en general hago una evaluación positiva. La intención fue buena pero hubiera sido mejor si hubiera habido **más capacitación**.”*(Trabajadora social)

*“los mayores obstáculos, es esto de que bueno, digamos, que como no hay una experiencia previa, o sea, como no hay un cursado de algo para que te interioricen cuáles son las técnicas, y era probar y darte la cabeza contra la pared, y volver a empezar, y trabajar doce, quince horas, porque a veces hiciste todo el día y llegaste a la noche y te diste cuenta que lo que habías hecho no estaba como tenía que estar y volver a empezar, y bueno, o sea, el mayor obstáculo era no tener el conocimiento pleno de cada una de las cosas...”* (Mirta)

En el estudio citado: “Estudio de Evaluación del Plan Nacional Manos a la Obra” se menciona que “el 30 % de los emprendedores expresa la necesidad de recibir capacitación sobre el proceso de producción, porcentaje que aumenta cuando se refiere a la comercialización (45%) y a la asistencia contable y financiera (39,4%)” (Roffler y Rebon 2006) Como aspecto positivo es bueno destacar que los cursos se realizaron en la misma localidad de Malvinas Argentinas, facilitando de ese modo el acceso a los mismos, ya que los emprendedores no tuvieron que trasladarse hacia el centro de la ciudad de Córdoba. Al ser consultada por el motivo por el cual no habían asistido a los cursos de capacitación en el marco del PNMO y acerca de si habían realizado un estudio de viabilidad del emprendimiento, una emprendedora nos decía lo siguiente:

*“en la ocupación de cada uno, no teníamos tiempo disponible para asistir a los talleres. Mi esposo fue a dos o tres reuniones, y era bueno, era bueno lo que se aprende. Pero.... No, no pudimos asistir demasiado. De todos modos no era algo específico el taller que daban, de orientación, sobre lo que nosotros hacíamos, era algo más generalizado, suponte lo que es, colocación del producto en el mercado, y esas cosas....”* (Mirta)

*“Tampoco uno es loco de decir, bueno voy a invertir lo poco que tengo para que fracase, o sea, generalmente uno hace un sondeo, algo de ver por donde puede funcionar la cosa, pero tipo de análisis realmente, a nivel, qué se yo, que puedas tener una información, auténtica y todo eso, no. Fue arriesgar y estar más o menos viendo si la cosa funcionaba.”* (Mirta)

Respecto a esta característica del perfil de los beneficiarios, el mismo trabajo establece que: “En cuanto al conocimiento del oficio a desarrollar por parte de los emprendedores, más del 63% había trabajado en la actividad antes de comenzar con el mismo y en el 38% de los casos analizados la totalidad del grupo de emprendedores contaba con experiencia previa en la rama.” (Roffler y Rebon 2006). En Malvinas Argentinas la situación fue diferente:

*“En general los emprendimientos comenzaban desde cero, prácticamente el 95 por ciento. Los comenzaron a hacer como podían, tenían buena clientela y capacitación en su oficio. Por ejemplo había gente que habían sido trabajadores de fábrica, o el padre había sido carpintero, había conocimientos del rubro en general. Esto fue la regla en general para los emprendimientos asociativos productivos, pero no fue así para el caso de los PJJHD. El caso para los PJJHD fue más difícil, puesto que el nivel educativo y el nivel de capacitación de sus beneficiarios en esta población era bajo o muy bajo.”* (Trabajadora social)

En lo que refiere al apoyo técnico, es interesante destacar la iniciativa del gobierno municipal de designar una trabajadora social específicamente para el acompañamiento, asesoramiento y asistencia en la interpretación y llenado de los formularios del plan. Uno de los componentes y objetivos del PNMO “supone capacitación y acompañamiento en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos a los emprendedores para superar fundamentalmente la problemática de la sustentabilidad de los emprendimientos pequeños.” En el caso analizado para esta localidad,

encontramos que sí hubo acompañamiento en la instancia de formulación de los proyectos, pero no así en la ejecución y seguimiento.

Respecto al objetivo de “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”; podemos decir que no se cumplió para el caso analizado. Los miembros del microemprendimiento no participan de las ferias de microempresarios que se realizan en la localidad con el objetivo de promover el “compre local” y el conocimiento de las producciones, saberes y habilidades de los habitantes del municipio. No realizan la compra de sus insumos y materias primas en la localidad ni tampoco sus ventas. Frente a la pregunta acerca de si hubo algún intento de acercamiento con otros emprendedores o con otras empresas del sector privado, para hacer alguna cadena productiva, los entrevistados respondieron que no. No hubo articulación entre los proyectos y emprendimientos, ni se lograron constituir cadenas productivas. Tal como mencionamos anteriormente, en Malvinas Argentinas no hubo una definición de las líneas estratégicas de desarrollo socioeconómico vinculadas con las características del territorio, no hubo un análisis acerca de lo que sería necesario promover o una definición del perfil productivo de la localidad.

Este objetivo fue difícil de implementar. Por ello, a partir de las evaluaciones sobre la marcha se propusieron cambios:

*“Se decide un viraje mayor hacia el desarrollo local desde las bases teóricas de la economía social y el desarrollo local desde una idea de una mayor participación de la comunidad como base del desarrollo. Por ello se comienza a incentivar una mayor participación. El proyecto nuevo tenía como eje el apoyo a las cadenas productivas. Me pareció fantástico.”*  
(Trabajadora social)

### **III- PRESTACIONES**

El componente de **apoyo económico y asistencia financiera** fue analizado en el apartado anterior como uno de los objetivos del PNMO. Además, desde el testimonio de los entrevistados, podemos agregar lo siguiente respecto a las prestaciones:

*“Otra cosa positiva es que estaba estipulado en los formularios que se pudiera pedir dinero destinado a mejorar las instalaciones en caso de no tener las instalaciones adecuadas para la actividad. Como por ejemplo en los emprendimientos de comida.”* (Trabajadora social)

*“dejamos de tercerizar una de las partes del proceso, ¿viste? De lo que hacíamos. Esto generaba mucho gasto...de, o sea, en dinero, porque había que, todo lo que se terceriza, es como que se van los costos más altos, y aparte una cuestión de comodidad, porque andamos como locos, yendo, viniendo, llevando de un lado a otro, se agilizó todo eso porque ya se pudo hacer acá mismo.”* (Mirta)

Otra de las prestaciones del PNMO se enmarca en la reforma de la ley de Monotributo. A partir de ésta, se incorpora la figura del **Monotributo social**, que permite a los emprendedores incorporarse a la **economía formal**, gozando de determinados beneficios como por ejemplo cobertura previsional y de salud. Los emprendedores bajo este sistema, durante dos años están exentos del pago del impuesto y la fundamentación de esta medida supone que les permitiría **formalizar la actividad**.

Los entrevistados en Malvinas Argentinas no se inscribieron bajo este régimen y tampoco conocían la posibilidad de hacerlo:

*“Yo no tenía idea de que existía este plan, ni tampoco lo del monotributo social, ni cosas por el estilo. (...) Yo me registré en el monotributo sí. Yo hace dos años y medio más o menos que estoy pagando monotributo. Pero nada que tenga que ver por lo del taller, ni porque me hubiese enterado, ni porque fuese una exigencia, no, sino que fue una opción porque... yo para acceder a algún crédito, de vivienda, de lo que sea, de la única forma en que puedo llegar, necesito poder comprobar los ingresos. Entonces, sí yo estoy en el monotributo. Pero, como cualquier otra persona que se anotó, no tiene nada que ver con el plan, ni nada de eso. (...) Y la obra social, no, no la utilizo, o sea, es, yo tengo la de mi marido que me cubre, así que...” (Mirta)*

Respecto al **fortalecimiento de las instituciones que operan en el territorio**; este aspecto no ha sido específicamente mencionado en el testimonio de los beneficiarios del PNMO, ni por los funcionarios del gobierno municipal encargados de su gestión. Otra de las medidas propuestas a partir del PNMO consiste en el fortalecimiento de los **Consejos Consultivos**<sup>12</sup> provinciales y municipales, con el objetivo de reducir el clientelismo. Estos consejos se plantean como ámbitos de articulación entre lo público, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, y en donde la participación de las empresas de cada lugar permitiría articular lo social y lo económico.

#### **IV- MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO**

En Malvinas Argentinas:

*“Muchos beneficiarios de PJJHD se acercaron a preguntar sobre las alternativas que ofrecía el PNMO, pero la mayoría de los emprendimientos que finalmente salieron aprobados fueron de la línea de emprendimientos asociativo productivos.” (Trabajadora social)*

Para el caso del emprendimiento productivo analizado aquí, éste se inscribe dentro de la línea de financiamiento designada como “subsidio” para emprendimientos productivos familiares, es decir, que no requiere de devolución monetaria, sino que por el contrario se solicita por parte del beneficiario una devolución no monetaria.

*“Otro de los aspectos positivos que me parece interesante mencionar es que este programa se plantea dar un subsidio, que es muy diferente a un crédito, por eso no hay devolución total. Sólo se plantea la devolución del 10 por ciento del total que se pida, en la producción que se hace y se debe brindar a una institución de la comunidad que necesite esa producción. Se realiza un acta de compromiso firmada por el intendente y por Silvina y allí se designaba el destino de la devolución. El objetivo era que el dinero prestado se devolviera a la misma comunidad.” (Trabajadora social)*

*“O sea, el tipo de devolución estaba planteado de esta manera. Era hacer, digamos, o sea, devolver, no en dinero, o con un monto fijo, o una cuenta corriente o lo que sea. Sino era, hacer, un bien material para alguna institución. Que nosotros lo pautamos con la Escuela, con la escolita. Y se trataba de hacer.... Ya no me acuerdo en este momento, unas mochilas, para los chicos, entonces hablamos con el director...” (Mirta)*

En términos globales, si analizamos los datos estadísticos relevados, en cuanto a la distribución de proyectos aprobados según el tipo de sector productivo al que pertenecen, “se observa una fuerte participación de aquellos proyectos de tipo rural asociados a la agricultura y la ganadería tales como huertas, granjas, cría de animales, cunicultura, etc., que representan aproximadamente un 40% del total de los proyectos. En segundo lugar, los proyectos de manufactura de tipo industrial significan alrededor del 30% (fundamentalmente textiles, calzado, fabricación de muebles, herrería, etc.).

<sup>12</sup> Por cuestiones de espacio y tiempos en esta oportunidad no se ha analizado el desempeño de los Consejos Consultivos para el caso de Córdoba. Este será un futuro eje de indagación en próximos relevamientos.

Por último, los proyectos de Artesanías representan el 13% del total, al igual que aquellos relacionados con el comercio y los servicios (9%).” (Informe 2005:20).

## **V- CUESTIONES ADMINISTRATIVAS**

Respecto a las cuestiones administrativas hemos observado reiteradas críticas hacia las modalidades de implementación, en cuanto a los requisitos para solicitar el PNMO y a las demoras en la entrega del dinero para la compra de insumos y maquinarias. Las cuestiones resaltadas hacen referencia a que se exigen muchos formularios, y a que es complicado y engorroso el proceso para completarlos. A modo de ejemplo, para el caso analizado, pasaron cuatro años desde que solicitaron su inclusión en el PNMO y la llegada del dinero. En palabras de los entrevistados:

*“Y entonces, empezamos a hacer todos los papeles, muchas reuniones con los requisitos que nos pedían, y..... entregamos ¿viste? Anduvimos más de un mes juntando, que había que buscar presupuesto de todas las cosas, organismos, muchos muchos papeles. Y lo entregamos, bue. Pasaron cuatro años. Hasta que llegó. Cuatro años, ya no lo contábamos. Imaginate que nosotros habíamos empezado ya por cuenta nuestra, habíamos averiguado con gente del barrio para ver quién nos ayuda...pero bueno, como te digo, pasaron cuatro años, ya ni lo esperábamos, así que nosotros fuimos haciendo individualmente... o sea, lo que entraba por ese lado extra, o sea, que íbamos poniendo y máquinas, y máquinas y máquinas, así que cuando llegó obviamente el subsidio, para lo que habíamos pedido la plata ya lo habíamos comprado en parte, así que hubo que bueno, elaborar todo un papeleo de vuelta para decir: bueno, eso ya que pedimos ya no nos es útil, necesitamos otras cosas. Bueno, así hicimos, y en definitiva, o sea, fue poco lo que se pudo cubrir, porque imaginate con los desfasajes económicos que hay, el monto que habíamos pedido para aquel momento, que hacíamos muchas cosas, ya no nos alcanzaba para tanto. Pero igualmente sirve.” (Mirta)*

*“...La crítica que yo realizo pone énfasis en que los formularios eran muy extensos y con muchos requisitos. Para esta línea de subsidios la convocatoria fue masiva, hubo muchísima gente interesada. Tengo el listado de gente, fueron más de 600-700 emprendedores los que atendimos. Los beneficiarios del PJJHD se informaron, se les ayudó a armar las fichas y formularios, a armar los proyectos, etc. Se les preguntaba con quiénes iban a hacer el emprendimiento, quiénes eran, debían realizar una descripción del emprendimiento, y otros análisis.” (Trabajadora social)*

Desde una mirada global respecto a estas limitaciones que han encontrado tanto los beneficiarios consultados, como los funcionarios encargados de la recepción de los postulantes, consideramos que es importante destacar que este tipo de exigencias dejan afuera a la población más vulnerable, a la que, desde los supuestos del plan, se define como la población objetivo, con necesidades más acuciantes. Respecto a esta situación, la trabajadora social nos comentaba lo siguiente:

*“También había otra batería de preguntas relativas al lugar, a las características del establecimiento donde se iba a realizar el emprendimiento. Otra cosa que pedían eran los controles de bromatología y esto muchas veces suponía una traba para la gente. Les preguntaban si el domicilio o el lugar de trabajo estaba equipado como para poder pasar los controles, por ejemplo, les preguntaban si tenían cocina equipada con azulejos, y esas cosas, y si consideramos que muchas de las personas que se presentaban para acceder a este plan pertenecen a hogares pobres, ese tipo de requisitos eran difíciles de cumplir.” (Trabajadora social)*

Asimismo, este sector de la población vulnerada, suele contar con escaso capital cultural y competencias lingüísticas, recursos que son exigidos tácitamente para poder completar los formularios. A modo de ejemplo, podemos mencionar que entre los requisitos para solicitar la asistencia del PNMO, se exigía la presentación de un proyecto que distinguiera el valor de



los insumos, materias primas, estimación de costos por producto, costos totales con el gasto de los servicios, precio de venta por unidad de producto, ganancia estimada, porcentaje destinado a la reinversión en el emprendimiento, etc.

*“Estaba una hora o dos horas con cada emprendedor pensando el proyecto, armándolo, etc. En algunas partes del formulario pide por ejemplo calcular la productividad estimada por 6 meses, se exige el cálculo y el ejercicio de la mentalidad empresaria de preguntar: ¿cuánto vas a ganar?” (Trabajadora social)*

Esta serie de cálculos y estimaciones no suelen estar presentes como habilidades prácticas para los sectores más vulnerados de la población. Con sus hábitos estructurados a partir de resolver las necesidades cotidianas en el día a día, la estimación de cálculos a largo plazo no es un comportamiento o disposición recurrente y podemos decir que implica un esfuerzo extra para formarse en estas cuestiones. Esto puede resultar un obstáculo para las familias pobres cuyos hábitos en relación a las prácticas económicas están estructurados para responder a exigencias inmediatas y urgentes del presente. Acostumbrados a vivir y resolver sus necesidades con poco dinero, el ejercicio de la capacidad de previsión y planificación resulta dificultoso. Respecto a esta cuestión la trabajadora social nos comentaba lo siguiente:

*“Desde mi opinión hubiera sido necesaria algún tipo de educación empresaria o algo relativo al emprendedor, puesto que nociones básicas para hacer que los emprendimientos funcionen, como por ejemplo que la ganancia es necesario seguir invirtiéndola en el negocio y no en urgencias diarias propias de las condiciones de vida de los sectores pobres. Es necesaria una tarea educativa. La propuesta mía era capacitar puesto que la mayoría son jefas de hogar mujeres. Se podría tomar un grupo de los postulantes y capacitarlos en lo motivacional. Muchas personas se acercaban y me preguntaban “¿qué puedo hacer?” y yo les respondía: “a ver, dígame usted qué sabe hacer”. Es muy importante saber guiar a la gente en el tema de la comercialización, el marketing, una exploración mínima del mercado, etc.” (Trabajadora social)*

Aquí, podemos relacionar el testimonio de la trabajadora social con lo planteado por Arroyo (2006: 206) quien señala que “el elemento subjetivo resulta central para comprender la estructura social e indica la importancia de considerar perspectivas: la sensación de exclusión, de privación relativa o de distancia que cada grupo o sector social tiene respecto a los objetivos a los que aspira. (...) La sensación de inclusión o exclusión se relaciona más con la sociabilidad, la cotidianeidad y la participación en el mercado laboral que con los ingresos.” Por estos motivos, podemos decir que aquí encontramos un doble obstáculo que excluye a la población más vulnerable: por un lado, familiarizarse con la información requerida por los formularios y cómo plasmarla en los mismos en un lenguaje adecuado y por otro lado, el esfuerzo subjetivo de incorporar un modo de razonamiento económico contable, ausente en el modo de resolución de las necesidades cotidianas.

*“Dentro de esta línea de subsidios se pedía como requisitos: 3 presupuestos con CUIT y CUIL actualizados, ingresos brutos al día, firma y sello, etc. Y además todo tipo de documentación que pudiere acompañar el proyecto como por ejemplo fotos, avales, notas, cartas, testimonios de clientes, potenciales o actuales del emprendimiento, etc. Y otras cosas que pudieran ayudar al emprendimiento, estuviera este en funcionamiento o partiera desde cero. Tenían que especificar dentro de qué rubro se ubicaba el emprendimiento (agricultura, artesanía, servicios, otros, etc. También debían consignar si el emprendimiento se encontraba en actividad o en una etapa inicial; si necesitarían capacitación en algún aspecto particular como por ejemplo, administración, comercialización, etc.” (Trabajadora social)*

En este sentido, y siguiendo este tipo de razonamientos, volvemos a destacar la iniciativa de la gestión municipal de poner una profesional, licenciada en trabajo social a cargo específicamente de acompañar a los beneficiarios en el proceso de constituirse como emprendedores. Esta persona estuvo afectada a

brindar información y apoyo para el asesoramiento, gestión, acompañamiento y seguimiento en el diseño del emprendimiento, llenado de los formularios y hasta la presentación formal de las solicitudes para ingresar al PNMO:

*“Lo positivo de este municipio es que se decidió poner a una persona específica para que se encargara de acompañar y asesorar a los emprendedores; porque los formularios son muy complejos para completar y muy extensos y específicos en algunos de sus requerimientos. Porque si no había acompañamiento y asesoramiento era casi imposible completar los requisitos, salvo que el emprendimiento ya estuviese funcionando. Una de las cosas que más espantó fue el armado del proyecto. Poder bajar las ideas y escribirlas en los formularios. Organizar la empresa y los trabajadores, los horarios, las tareas, etc. No hubo capacitación para estas cuestiones y considerando que la mayoría de las personas que se presentan como posibles beneficiarios tienen un nivel educativo bajo o muy bajo incluso primario incompleto, estas exigencias están separadas de lo que sucede en la realidad y de las capacidades de los futuros emprendedores. Si no hubiera habido una persona que asesore a la gente, era muy difícil porque la gente pregunta y se pierde con tantos requisitos.” (Trabajadora social)*

Otra cuestión observada, elemento común en el testimonio de los entrevistados, hace referencia a la demora en la entrega de los subsidios. El retraso en la entrega del dinero para la compra de las maquinarias, herramientas e insumos trae consecuencias en la dinámica de los emprendimientos, dada por la pérdida de valor del dinero solicitado en contextos de inflación.

*“Desde mi punto de vista el mayor inconveniente con el PNMO fue la demora en los pagos, demora en el financiamiento. Desde Buenos Aires se evaluaban los proyectos provenientes de todas las provincias cada 3 meses y eso demoraba las cosas. El centralismo total era una traba terrible. Desde el comienzo del plan pasaron 2 o 3 años y salieron algunos proyectos rápido, otros nunca salieron. Con el paso del tiempo las cosas se fueron desvirtuando y dilatando. Otra de las dificultades fue la demora en las evaluaciones y entrega de los proyectos. Algunos proyectos producían cosas de muy buena calidad, pero los mataba la demora. Había gente que venía con muchos conocimientos y práctica en el rubro. Incluso todavía hoy viene gente preguntando cuando van a salir los subsidios. Yo me desesperaba con las demoras, porque veía la necesidad de la gente.” (Trabajadora social)*

El PNMO contempla un **organismo de transferencia**, que para el caso analizado en la localidad de Malvinas Argentinas se constituyó a través del municipio como responsable:

*“Algo positivo para destacar es que no se entregaba el dinero a la gente, sino que... El organismo de transferencia es el Municipio a través del intendente. Por ello se manejaba con los datos del intendente. El dinero era depositado a nombre del Municipio en una cuenta en el banco y luego personal del Municipio (Secretaría de Acción Social e Intendente) junto con el emprendedor beneficiario realizaban la compra de los insumos y herramientas en uno de los lugares de los que hubieren presentado el presupuesto. El Municipio era el encargado de dar cuenta de que era lo que se había comprado, y que se comprara lo que se dijo que se iba a comprar. Luego los funcionarios del nivel nacional eran los encargados de hacer las auditorías y rendiciones de cuenta.” (Trabajadora social)*

## **CONCLUSIONES**

La bibliografía consultada (Rebón y Salse) sugiere como criterios para analizar e identificar los aciertos y problemas de la gestión del PNMO, los siguientes criterios: identificación de la posible mejoría en los ingresos de los emprendedores, la generación de articulaciones entre circuitos económicos, proveedores y consumidores de la economía formal e informal en el espacio local y del desarrollo efectivo a nivel del municipio de instituciones de apoyo a las actividades socioeconómicas y productivas en cualquiera de sus aspectos.

En este sentido, respecto a la experiencia observada en Malvinas Argentinas, podemos concluir lo siguiente:

Al analizar el **impacto** del PNMO destacamos como elemento positivo la **masividad** del mismo. Respecto a los resultados en términos cuantitativos, Roffler y Rebon (2006) destacan que para fines de 2004 “se apoyaron financiera y técnicamente a 26.900 emprendimientos productivos alcanzando a 284 mil beneficiarios con una inversión de 145 millones de pesos. En 2005 se habían invertido 80 millones de pesos en subsidios y 18 millones de pesos en microcréditos, apoyando a 8 mil emprendimientos y a 12 mil emprendedores respectivamente en estas dos líneas de apoyo financiero. Las autoras concluyen que en términos de resultados, desde su lanzamiento y hasta fines de 2005 el PNMO había apoyado financieramente a 54 mil emprendimientos productivos alcanzando a 510 mil pequeños productores según datos recopilados a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.”

La **flexibilidad** del PNMO se señala como otro de los aspectos positivos a destacar: la capacidad de adaptación y modificación a partir de evaluaciones sobre la marcha. El PNMO “a lo largo de sus etapas de implementación fue incorporando nuevas tipologías de financiamiento con el objeto de ampliar las posibilidades de **cobertura** y de asistir a las diferentes necesidades de los pequeños productores.” (Roffler y Rebon 2006) Flexibilidad en las múltiples líneas de financiamiento que permiten dar una respuesta acorde con las necesidades de los diferentes tipos de posibles beneficiarios, en consonancia con sus características y dimensiones. “En marzo de 2006 se aprobó una segunda resolución operatoria (Nº 192/2006) del PNMO que modifica aspectos vinculados al modelo de intervención y criterios de financiamiento de los proyectos.” (Roffler y Rebon 2006)

Al analizar el PNMO en sus **objetivos**: Se cumplió el de **mejora de los ingresos**; aunque no se le dio prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad económica y social, y los ingresos generados a partir de los emprendimientos asistidos por el PNMO resultaron insuficientes y funcionaron como ingresos complementarios a otras actividades laborales desarrolladas por los miembros del hogar. Las mayores dificultades se encontraron para llevar a cabo el objetivo de promoción de la articulación entre emprendimientos de economía social y solidaria en circuitos económicos del espacio local. No se logró vincular la asistencia social en términos de planes de transferencia de ingresos con el desarrollo productivo y el **fortalecimiento de espacios de asociatividad**. En función de los testimonios consultados, no encontramos que se haya incrementado el **capital social** presente en la localidad analizada a partir de la intervención del PNMO.

Aquí la crítica apunta a la desigualdad existente entre las herramientas y recursos de diverso tipo a través de los cuáles los municipios encaran la descentralización de las políticas sociales. Desde el marco del Desarrollo Local se supone que el capital social es algo que puede “desarrollarse” o “crearse” en el territorio local. El concepto de **capital social** ha sido incorporado a los discursos del Banco Mundial desde los cuáles se hace hincapié en las características del factor social en el desarrollo económico, subordinando factores macroeconómicos y de política internacional. (Srniec) Así, en este aspecto resulta interesante destacar que sucede a nivel de los municipios pequeños, con un escaso desarrollo de las organizaciones civiles y

con la presencia-ausencia de organizaciones intermitentemente como el acercamiento de algunas ONGs<sup>13</sup> cuyas capacidades para desarrollar acciones en los territorios se encuentran muchas veces ligadas a la posibilidad de conseguir fuentes de financiamiento.

Aquí resulta importante señalar las consecuencias implicadas por el proceso de **descentralización** de la década de los noventa en nuestro país: la transferencia de funciones y competencias desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales y municipales de gobierno. “En tal dirección, Clementa (2005:27-42) enfatiza dicha problemática en cuanto a que “...la experiencia efectiva que los municipios tienen para promover el desarrollo local por medio de políticas económicas, en la relativa autonomía (institucional y financiera) que la mayoría de ellos tienen en Argentina, es un obstáculo a la hora de constituirlos en ejecutores de políticas cuyo enfoque requiera de nuevos marcos normativos y regulatorios, como es el caso de la economía social”. (Citado en Roffler y Rebon 2006). Así, la capacidad de los municipios pequeños para instaurar instituciones de apoyo a las actividades socioeconómicas y productivas es desigual. Analizar los recursos, infraestructura y actores sociales presentes en el territorio es fundamental para evaluar las potencialidades y capacidades para definir un perfil productivo concreto, las posibilidades de constituir cadenas productivas y espacios de trabajo asociativo. “La descentralización a favor de la participación y compromiso del gobierno local y organizaciones sociales y empresarias no opera acompañada de un fortalecimiento de las instituciones con más y mejores recursos (inmuebles, personal calificado, presupuesto, capacitación). Por tanto las comunidades más débiles corren el riesgo de fracasar en la diagramación y ejecución de proyectos de desarrollo, ya sea por su incapacidad para ponerlos en marcha o porque su aplicación fortalezca la dependencia de economías avanzadas o de monopolios, impidiendo su desenvolvimiento autónomo. La promoción de una política social y productiva mediante una gestión democrática y local no supone garantías de viabilidad cuando el financiamiento es limitado y son poblaciones vulnerables con problemas de aislamiento regional y productivo e infraestructura urbana deficiente, las cuales carecen de recursos materiales y humanos para construir un **perfil productivo** comunal sustentable.” (Sr nec)

Respecto a las **prestaciones** del PNMO, las conclusiones apuntan a la mejora en el contenido de los cursos y capacitaciones diseñados desde el apoyo técnico para que los mismos sean más específicos a las actividades desarrolladas y más flexibles en función de la demanda de los emprendedores. Encontramos aceptación general respecto a las modalidades y múltiples opciones para acceder a la asistencia financiera junto a un reclamo por mayor capacitación general para afrontar las debilidades de comercialización, administración, y superar cuestiones legales para poder hacer el salto hacia la contratación de más empleados y hacer un cambio en la

---

<sup>13</sup> El municipio de Malvinas Argentinas ha desarrollado acciones conjuntas con el apoyo de la ONG SEHAS. Específicamente en la organización y promoción de la expo-feria anual de emprendedores y artesanos. Sin embargo, esta ONG ha cesado su participación y vinculación en el municipio tras perder el apoyo de los organismos de financiamiento luego de tener que afrontar varios juicios laborales en su contra por parte de sus empleados. El cese de su participación en la feria mencionada ha significado problemas para la organización y promoción de la misma y ha puesto en evidencia la dependencia respecto de estas organizaciones por parte de un municipio con escasa capacidad organizativa y estructural para afrontar de manera autónoma estas iniciativas.

escala de producción. La problemática de la **sustentabilidad de los emprendimientos** es un elemento recurrente y por ellos se reclama mayor acompañamiento y capacitación entre las prestaciones.

Respecto a las **cuestiones administrativas**, se critican los requisitos engorrosos y poco accesibles para la población objetivo y se sugiere su simplificación. También se ha criticado la demora en la entrega del dinero por las consecuencias adversas para el funcionamiento de los emprendimientos.

En este tema consideramos necesario revisar los supuestos que subyacen al diseño de este tipo de planes con respecto a las prácticas económicas. Por ejemplo, el supuesto de la separación del patrimonio personal del patrimonio de los emprendimientos, el modo en que se toman las decisiones de gasto, el modo en que se piensan los cálculos económicos, y los diferentes tipos de racionalidades implicadas. Encontramos que existe una desvinculación entre el sujeto ideal de la política social, y el sujeto real de la misma. Las capacidades necesarias para llevar a cabo toda una serie de prácticas empresariales y lógica de costos y organización, contemplando un horizonte de largo plazo, saberes, oficios, etc., parece no corresponderse con el objetivo de asistir a la población más vulnerable y pobre regida por otros habitus y otra forma de organizar el día a día de sus gastos e inversiones. Para afrontar estas dificultades, resulta necesario comprender que existe una “baja capacidad de organización para la producción que presenta la población de bajos recursos, dificultando así la capacidad de conformar grupos asociativos para la producción, que permitan la complementariedad de saberes dentro del grupo de emprendedores.” (Roffler y Rebon 2006) Aquí está el eje para lograr la factibilidad y sustentabilidad de los emprendimientos: Comprender las dificultades y desafíos que supone el trabajo asociativo.

Asimismo, resulta interesante analizar cómo este tipo de cuestiones tácitas influyen en el cómo y el porqué de algunos fracasos en los emprendimientos. Sobre todo en relación a los modos, formas y dinámicas de manejo de las economías domésticas, como patrón que rige los habitus de los sectores que se constituyen como la población objetivo a la que apuntan las intervenciones estatales. En este punto, consideramos que sería de utilidad pensar desde los habitus de los pobres, para no caer en contradicciones entre la población definida como objetivo y sus posibilidades de acceso y aprovechamiento de las prestaciones. Las prácticas asociadas con la Economía Social están presentes entre los recursos con los que cuentan las familias pobres, aquellos que son desplegados como parte de las estrategias colectivas que dichos sectores ponen en juego para asegurar su reproducción cotidiana (múltiples intercambios en forma de redes sociales, ollas populares, trueque, etc.) Recuperar estos saberes y prácticas desde la política social estatal, constituye el mayor desafío para lograr la sustentabilidad de las iniciativas desarrolladas desde el paradigma del Desarrollo Local y la Economía Social o solidaria. En palabras de algunos de los autores consultados, coincidimos en señalar que “uno de los desafíos que se presenta a las posibilidades de desarrollo a nivel local, está en la posibilidad de incorporar estas experiencias al conjunto de los sistemas productivos locales, dotándolas de mayor calidad y escala de producción”. (Roffler y Rebon 2006)

## **BIBLIOGRAFIA**

- Arroyo, Daniel (2002). “¿Qué es el tercer sector?”, Documento de Trabajo, mimeo, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2006): Desarrollo y políticas públicas. Nuevos desafíos para el Estado y la sociedad civil. En García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano: El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos. FLACSO CICCUS, Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (1998). “La mesa de concertación de políticas sociales de la ciudad de Córdoba (1992-1997)” Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia.
- Arroyo, Daniel (2001). Políticas municipales y modelos de planificación en la Argentina. En Burin, David y Heras, Ana Inés (compiladores): Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Pp. 87-110. Ediciones Ciccus-La Crujía, Buenos Aires.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (1998). Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. En Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Pp. 15-23. Editorial Ariel, Barcelona.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (1998). La dimensión local de la promoción económica: el marco conceptual”. En Gobiernos Locales y Políticas Públicas. 117-132. Editorial Ariel, Barcelona.
- El Plan Nacional de Desarrollo y Economía Social Manos a la Obra. Documento Institucional. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2005.
- García Delgado, Daniel y Chojo Ortíz, Ignacio (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo. En El desarrollo en un contexto posneoliberal, FLACSO, CICCUS, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (1997). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina. FLACSO-UBA-CBC-Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires.
- Goren, Nora (2005). “Plan Nacional Manos a la Obra”. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?”, ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en estudios del Trabajo (aset), 10 al 12 de agosto de 2005. <http://www.desarrollsocial.gov.ar/site/planes/DLES/default.asp>
- Rebón, Marcela y Salse, Guillermina (2003). “Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión”. s/d. 2003.
- Roffler, Erika y Rebon, Marcela (2006). “Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del plan nacional “Manos a la Obra””, ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006. Documento Libre.
- Srnc, Cynthia Cecilia: “Crisis económica e impulso estatal a la Economía Social ¿Sector paliativo o alternativo? La propuesta del Plan Manos a la Obra.” Trabajo realizado en el marco del Proyecto UBACyT E 401 “Las organizaciones de la economía social y su vinculación con el contexto: algunos estudios de caso” dirigido por Griselda Verbeke.