

## **POLÍTICAS SOCIOPRODUCTIVAS EN ARGENTINA DE POST-CRISIS: ¿LAS POLÍTICAS DE ECONOMÍA SOCIAL COMO ARTICULADORAS A ESCALA REGIONAL?**

*Lucas Gabriel Cardozo<sup>1</sup>*

### **Resumen**

Este trabajo tiene por objetivo discutir sobre la (des)articulación de las políticas de socioproductivas regionales vinculadas a la Economía Social en el marco de la problemática del desarrollo regional en Argentina. A partir del período post-crisis del año 2001, se manifiesta una tendencia prevaleciente desde el Estado a que la(s) política(s) social(es) se articule(n) con las dinámicas económicas predominantes en una región. Por medio de un estudio de caso en la región de la Maquinaria Agrícola de la provincia de Santa Fe (Argentina), donde convergieron en los últimos años políticas industriales y sociales, se señala la posibilidad –y la rediscusión- que la articulación de lo social y lo productivo sea funcional con las dinámicas y lógicas de acumulación regionales sin revertir los problemas sociales.

**Palabras Clave:** políticas sociales – Economía Social – Maquinaria Agrícola – Santa Fe - Argentina

### **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo discutir a (des)articulação de políticas sócioprodutivas regional relacionadas com a Economia Social, no contexto do problema do desenvolvimento regional na Argentina. A partir do período pós-crise de 2001, manifesta uma tendência que prevalece do Estado para a(s) política(s) social(s) é articulado(n) para a dinâmica econômica de prevalência em uma região. Através de um estudo de caso na região das máquinas agrícolas na província de Santa Fe (Argentina), onde convergiram nos últimos anos políticas industriais e sociais, a possibilidade -e rediscusión- observou que a articulação do social e

---

<sup>1</sup> Licenciado en Geografía. Maestrando en Economía Social en la Universidad Nacional General Sarmiento. Becario del Programa de Extensión de Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional del Litoral. Email: [lcardozo@fce.unl.edu.ar](mailto:lcardozo@fce.unl.edu.ar) El presente artículo corresponde a los resultados de la tesina de Licenciatura en Geografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral.

dinâmica funcional do produto e lógica da acumulação regional, sem reverter os problemas sociais.

**Palavras-chave:** política social - - Economía Social - maquinas agrícolas - Santa Fe- Argentina

## **Introducción**

El presente artículo propone un debate sobre la (des)articulación de las políticas sociales de carácter socio-productivas -vinculadas a la Economía Social- e industriales regionales en el marco de la problemática más amplia del desarrollo regional en Argentina. En la actualidad, se visualiza una tendencia a que las políticas sociales se articulen a nivel regional con las dinámicas productivas regionales, pero dicha tendencia no es tan clara a la hora de definir la manera efectiva en que dicho encuentro debe producirse, y menos claras aún son las consecuencias de la articulación para los actores sociales beneficiarios de las políticas sociales.

Esta articulación se sostiene a partir del año 2003, donde en el caso argentino, se ha indicado que existe un *giro* en las políticas sociales nacionales, y que se manifiesta en dos aspectos: uno *conceptual*, en el significado y sentido de las políticas sociales, y uno *estructural*, vinculado a la modificación de las relaciones entre las instituciones encargadas de la aplicación e implementación de la política social. Respecto del primer aspecto, existe una tendencia a fomentar iniciativas de “desarrollo productivo” comunitario en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social, como mecanismo de superación del “asistencialismo” que caracterizó a la intervención estatal en décadas anteriores en su lucha contra la pobreza (Merlinsky y Rofman, 2004). Respecto del segundo aspecto, existe un traspaso de funciones desde el estado hacia la sociedad civil (horizontal) para incluir otras instituciones no encargadas tradicionalmente de la implementación de programas sociales, y desde lo nacional hacia los niveles inferiores de gobierno (vertical) (ver por ejemplo MDS, 2006; Hintze, 2007; Rebón y Roffler, 2006).

A partir de un estudio de caso en la región de la Maquinaria Agrícola de la provincia de Santa Fe (Argentina), donde han confluído en los últimos años una gran cantidad de políticas industriales regionales y sociales, especialmente de Economía Social, se señala la posibilidad – y en todo caso la rediscusión- que la articulación de lo social y lo industrial a nivel regional

sea funcional con las dinámicas y lógicas de acumulación regionales, pero sin revertir los problemas sociales.

En la primera sección para desarrollar el planteo, presentamos los cambios morfológicos que se desenvuelven en el Estado, de acuerdo a las aportaciones de autores como Bob Jessop y Jamie Peck, en el cual existen nuevas transformaciones que afectan a las políticas sociales. El cambio sustancial del Estado es denominado como el *Estado Posnacional de Trabajo Shumpeteriano* y las políticas sociales asumen características conocidas con el formato *workfare*.

En la segunda sección, analizamos las políticas sociales y el nuevo rol de la Economía Social en el período postcrisis de Argentina a partir del año 2001, donde se configuran algunas experiencias alternativas económicas y políticas que con el transcurso del tiempo son insumos para la construcción de nuevas políticas públicas. Continuando, presentemos lo que hemos denominado como el “giro” de la política social en Argentina. Dicho giro se desarrolló de modo conceptual y estructural en una nueva forma de entender las políticas sociales a partir del año 2003, en oposición a la década de los años 90.

En la cuarta sección, a través de un caso de estudio de la región de producción de maquinaria agrícola y autopartes conocida bajo el formato de cluster, ubicada al SO de la Provincia de Santa Fe, en el Departamento Belgrano, específicamente en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas analizamos la (des)articulación de las políticas sociales e industriales. Para el presente artículo analizamos las políticas sociales, específicamente los programas vinculados a la Economía Social: Programa Regional de Emprendimientos Sociales; Plan Nacional de Desarrollo Social y Economía Social “Manos a las Obras” de instancia nacional y el programa Banco Solidario de la provincia de Santa Fe. Para realizar el estudio, previamente, establecimos categorías de análisis para indagar si las políticas son alternativas, complementarias, subordinadas o fragmentadas en relación con la economía predominante en la región.

Para concluir con el artículo, presentamos las consideraciones finales en las cuales postulamos las conclusiones a las cuales arribamos una vez estudiado el caso a partir de la vinculación de las políticas sociales y las industriales.

## **Cambios en la morfología del Estado y nuevas conceptualizaciones para entender las políticas sociales**

Desde la década del 70 en adelante, con la nueva etapa llamada postfordista, se realizaron una serie de cambios con fuertes impactos a niveles territoriales. Nuevas configuraciones económicas, políticas y culturales se manifestaron al interior de los estados nacionales (Nogue y Albet, 2007). Estos cambios estuvieron marcados, no únicamente pero sí en gran parte, por el nuevo rol que asumió el Estado, en este sentido, nuevas formas de estructuración del Estado fueron dando un cambio morfológico a lo que antes se conoció como Estado de Bienestar. Jessop (2008) considera que el nuevo Estado que asume en el posfordismo puede denominarse Estado Posnacional de Trabajo Shumpeteriano.

En esta nueva configuración del Estado existe un cambio sustancial en la manera en que se diseñan, estructuran, aplican y se desarrollan, entre otras, las políticas sociales<sup>2</sup>. Es decir, los cambios que se producen en esta transformación del Estado, conlleva un cambio en las concepciones de las políticas sociales, que acompañan las nuevas formas que establece la reestructuración del capitalismo. Como contraposición a la etapa del welfare, las políticas sociales postfordistas tienden a tomar una nueva configuración que algunos autores la han denominado como políticas de *workfare* (Peck, 1998 y 2001), donde el Estado es uno más de los tantos actores que se encargan de activarlas.

De esta manera, el *workfare* está íntimamente asociado a la reconfiguración de los estados nacionales y que según Peck el *workfare*<sup>3</sup> puede ser definido como “*una tendencia de política económica, asociada con una variedad de representaciones discursivas, estrategias de reestructuración y nuevas formas institucionales*” (2001:11). Más aún, el geógrafo considera

---

<sup>2</sup> El Estado en su accionar, a través de las políticas sociales, interviene en las condiciones de reproducción de la vida de los diferentes sectores y grupos sociales. Esta injerencia en lo social, tiene una multiplicidad de aristas en las diferentes esferas del entendimiento de lo “social”, tales como procesos políticos-culturales; económicos e institucionales o en temáticas referidas a la educación, salud, trabajo-empleo, familia, género, edad y problemas habitacionales entre otros. De esta manera, se establece un campo amplio de actuación de la(s) política(s) social(es) para la mejora de las condiciones y reproducción de la vida de los ciudadanos de un determinado Estado (Danani, 2009). En el presente trabajo asumimos un concepto amplio de política social teniendo en cuenta los aportes del especialista Fabián Repetto: “la política social, interpretada en un sentido amplio, ha tenido como uno de sus objetivos primordiales el facilitar la reproducción global de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos se vincula a la reproducción de la fuerza de trabajo” (2001:26).

<sup>3</sup> La acepción *workfare* se la puede utilizar como una keyword en la cual conviven varios genéricos: *welfare-to-work*, *labor force attachment*, *active-benefit system* y *work-firts welfare reform* (Peck, 2001). Los genéricos responden a las denominaciones que son utilizadas por los *polycemakers* en el amplio espectro de la implementación de las políticas. Otro estudio interesante es la geopolítica de la palabra *workfare* que analiza Peck (1998), advirtiendo de las acepciones que se reconoce de la palabra y atendiendo a la formulación de un proyecto discursivo asociado a la crisis del Estado de Bienestar y como es utilizada por los programas sociales y por la prensa escrita en EEUU.

al *workfare* como un proyecto amplio y neoliberal en el contexto del Estado Shumpenteriano postwelfarista en el cual:

“La esencia de este proyecto es prestar beneficios residuales a los ingresos no asalariados estrictamente contingentes con las condiciones del mercado trabajo en un sentido general y con empleabilidad individual en un sentido específico: el *workfare* busca maximizar la tasa de empleo mediante la erosión de los paquetes de beneficios y la activación de las transiciones en el trabajo; siendo un objetivo clave fomentar el experimento institucional localizado en torno a estos objetivos generales. La descentralización coordinada de los sistemas de reparto (*delivery*), en este aspecto, sirve al doble propósito de erosionar los acuerdos del Estado de bienestar social nacional mientras abre el espacio para el desarrollo y la innovación de la política local” (Peck, 2010: 94).

Respecto a la cita precedente, Peck analiza el *workfare* entendiéndolo en un proceso más amplio de reformulación asociado a la crisis del Estado de Bienestar. De esta manera, el problema de la política y en el cambio de "sustancia" de la política social -en particular- está inscripto a una nueva enunciación en la presentación de los objetivos y propuestas de los contenidos de los planes y programas de carácter social. Estas nuevas perspectivas son llevados a cabo por los Estados nacionales donde existe mayor importancia a la escala subnacional para la formulación de las políticas sociales.

Con la nueva forma del capitalismo, caracterizada por el modelo de acumulación flexible, en el cual se destacan la búsqueda de nuevos mercados especializados, la descentralización unida a la dispersión espacial de la producción, la retirada del Estado-nación de las políticas intervencionistas, junto a la liberalización y la privatización (Harvey, 2007), las políticas sociales tomaron un nuevo giro conocido como el *workfarist turn* (Peck y Theodore, 2010). En dicho giro, las políticas sociales se encuentran orientadas por y hacia el mercado y, por lo tanto, condicionadas por medio de la aplicación y prestación de trabajo, modificando el comportamiento y la individualización a través de la reconversión o (re)adecuación de la formación laboral de los sujetos.

Esta estrategia programática de *workfare* es accionada por los organismos multilaterales que encontraron las formas de efectivizar los ajustes post-estructurales de programación de la "red de seguridad social" que busca fortalecer los incentivos del mercado capitalista, promoviendo la independencia y construyendo un capital humano mercantilizado según de las necesidades

del modelo neoliberal que reduce al mínimo las fuentes potenciales de dependencia o el derecho institucionalizado por parte del Estado Nacional (Peck, 2010).

Si bien estos nuevos aportes desde el campo de la geografía son necesarios y de mucha utilidad para el estudio de las regiones donde se lleven adelante políticas de desarrollo regional, aun no se han desarrollado estudios sobre la vinculación con las políticas sociales. Parece existir compartimientos estancos entre las políticas industriales y las sociales que intervienen en una región, un desconocimiento de las trayectorias de cada una de ellas y de su impacto en una región.

### **Argentina y las políticas sociales: discursos socioproductivistas ¿compensación al modelo neoliberal?**

En Argentina, las políticas sociales a partir del 2003 cobraron un giro distinto al desempeño de la década anterior. Dicho giro se llevó a cabo en dos aspectos: uno conceptual y el otro estructural. El primero de los aspectos está vinculado al cambio de significado de las políticas, en su discurso, y el segundo en las nuevas formas de relación del Estado y de otras instituciones encargadas de la aplicación e implementación de las mismas, y se puede destacar un cambio horizontal como vertical. Antes de desarrollar este giro en sus dos aspectos es necesario tener en cuenta cuales fueron las condiciones que favorecieron para que estas nuevas políticas sociales emerjan y se reformulen de las políticas anteriores.

Como bien señala Coraggio (2007), las políticas sociales de Economía Social se basan en la experiencias de los procesos y dinámicas de los diferentes espacios a escala local, cómo se fueron concertando y delineando las nuevas formas organizativas de la sociedad que comenzaron a emerger en la década de los 90's y que a partir del colapso del año 2001 cobraron mayor visibilidad por los científicos sociales (Fernández, et. al., 2011; Quintar y Zusman, 2003; Sznol, 2007; Svampa, 2006; Coraggio, 2007, entre otros), y que de alguna manera fueron tomando protagonismo como fenómenos alternativos al esquema neoliberal<sup>4</sup>. Entre estas experiencias podemos destacar: las asambleas barriales; los emprendimientos populares; la autogestión; las fábricas recuperadas; las nuevas cooperativas de trabajo y los

---

<sup>4</sup> La construcción de "espacios alternativos" y de resistencias es analizado por North y Huber (2004) en el contexto de la crisis 2001/2002, las experiencias que surgen como respuestas al disciplinamiento económico del país es considerado por los autores "the argentinazo". Estos espacios alternativos están caracterizados por la reorganización de la sociedad civil en espacios colectivos en el cual encuentran otras formas de subsistencia frente al embate de la crisis argentina.

intercambios solidarios como los trueques, por mencionar algunos de ellos. Y también, es necesario reconocer la amplia presencia de los nuevos movimientos sociales, no solo a escala nacional sino también global (Luna, 2006) que lograron articular sus acciones con los movimientos locales para la conformación de nuevos espacios políticos y concertación social.

Estas nuevas propuestas que emergieron durante el período crítico de las condiciones sociales, económicas y políticas de Argentina fueron respuestas de los sujetos a la necesidad de encontrar algunas alternativas para poder subsistir en medio de la crisis. En este plano el Estado, en su retracción durante la década neoliberal, no contaba con las herramientas suficientes para entender estas nuevas organizaciones territoriales, lo cual significó un avance de las ONGs, como antes hemos señalado. Posterior a la crisis del año 2001, la situación cambia como indica Zibechi:

“La movilización social abre las puertas a nuevas articulaciones territoriales para plasmar políticas sociales, en las que destacan los municipios, las iglesias, las organizaciones empresariales, las organizaciones sociales tradicionales (sindicatos, asociaciones de fomento, cooperativas) y los nuevos movimientos sociales (piqueteros y asambleas barriales)” (Zibechi, 2010: 36).

Con este cuadro situacional, en el 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner se presenta un panorama alentador en la reprogramación de las políticas sociales, donde la reestructuración de las políticas sociales en base al pragmatismo por parte del Estado recupera las múltiples expresiones que se generaron por parte de la sociedad en busca de mejorar la calidad de vida.

### **Los giros de la política social: nuevas reformulaciones para nuevos rumbos**

#### *Giro conceptual*

El giro conceptual que parece haber tenido la política social, uno de sus elementos característico es el fomento a las iniciativas de desarrollo productivo comunitario de carácter “local” cuya finalidad es la inclusión social de aquellas personas, familias o grupos de personas desocupadas o sub-ocupadas en situación de pobreza estructural o vulnerabilidad social (Rebón y Salse, 2003; Rebón, Salse y Rofler, 2004). Lo que se promueve es la integración a las dinámicas económico-productivas existentes en las *regiones con la promoción y funcionamientos de emprendimientos de Economía Social*. Como se ha indicado en los documentos del Ministerio de Desarrollo Social:

“el desafío de la política social es vincularse con el ámbito socioeconómico, con el objetivo de mejorar los ingresos de los sectores más vulnerables...” (Arroyo, MDS, 2006:7) [...] la articulación de los diferentes niveles del Estado es una condición necesaria, tanto para implementar políticas de fortalecimiento de las estructuras productivas y los actores que forman parte de las mismas, como para mejorar la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento económico” [...] **“En consecuencia, encarar la articulación entre el desarrollo local y economía social significa potenciar los recursos y actores existentes, en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico productivo.”** (MDS, 2007:8. Negritas en el original).

Como lo expresa uno de los impulsores de esta nueva política social de Economía Social, podemos observar que se presenta una mayor jerarquización de la escala regional como referencia territorial de los procesos y dinámicas socioeconómicas asociadas al desarrollo local, subordinando la creación de los microemprendimientos a las características propias de una localidad para lograr su sustentabilidad en el tiempo. En nuestro caso de estudio, analizaremos como se articulan las políticas sociales de Economía Social con las políticas industriales, que a su vez hacen foco en la región del suroeste santafesino.

### *Giro Estructural*

Como hicimos referencia en la introducción, el presente giro presenta dos giros a su interior, horizontal y vertical. Sobre la reestructuración de las instituciones de aplicación de la política social, pareciera existir, por un lado, un giro “horizontal” para incluir otras instituciones no encargadas tradicionalmente de la implementación de programas sociales, y que demandan nuevos mecanismos de coordinación (Ej. el Ministerio de Desarrollo Social tiende a articularse con otras instituciones gubernamentales como el INTA, INTI, Universidades Nacionales, etc.), integrando a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la búsqueda de una densa y real articulación de estrategias; y a su vez, un giro “vertical”, al fomentarse una mayor articulación entre las diferentes escalas de actuación de los organismos que aplican los programas (Ministerio de Desarrollo Social Nacional con -ministerios provinciales y las secretarías municipales) .

En esta nueva etapa de reestructuración del Ministerio fue uno de los aspectos más destacados por el personal técnico y profesional del ministerio en la promoción de la “nueva tradición” de política social que se instauraba a partir del año 2003 (Rebón y Salse, 2003; Rebón,

Marcela y Roffler, 2006 y 2008; Roffler, Erika y Rebón, 2006). La creación del “*Programa Nacional Manos a las Obras de Economía Social y Desarrollo Local*” (PNMO) significó una apuesta muy fuerte en la re-adaptación de las políticas sociales en cuanto sus bases conceptuales que la sustentaban en décadas anteriores<sup>5</sup>, y también conllevó a una fuerte modificación en la estructura organizacional y circuitos administrativos.

Este aire de cambio impregno a la cultura organizacional institucional del MDS que se modificó para la puesta en marcha del PNMO, teniendo como fin la adecuación operativa para el funcionamiento administrativo así como la necesidad de capacitación y sensibilización de todos los agentes involucrados en distintas instancias escalares desde niveles gubernamentales y no gubernamentales. Una fuerte re-estructuración de las áreas encargadas del funcionamiento de las políticas sociales, se establecieron 11 áreas y 18 programas existentes que se adecuaron para la contribución del funcionamiento y reordenamiento en las herramientas y mecanismos de gestión del PNMO.

El giro horizontal que presenta el MDS, es recurrente en los diferentes documentos que se elaboraron una vez que se presentó el programa:

“ ... [El PNMO] permite afirmar que, lejos de constituir una nítida separación, las instancias de diseño y ejecución de la política están estrechamente relacionadas y genera formas de mutua imbricación. En estos términos, se puede pensar la política bajo la estructura de redes de intervenciones estatales y sociales: la acción del Estado surge así como una respuesta a cuestiones problematizadas que han ingresado en la agenda pública” (MDS, 2006:57).

En función de lo expuesto, se hace explícito como el Estado, en este caso a través del MDS, tiene una nueva forma de relacionarse con sus áreas para la implementación de la política socioproductivista generando nuevas redes, no sólo en las instancias estatales sino también con las OSC para la resolución de las problemáticas vinculadas a los sectores vulnerables<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En el acto de lanzamiento del Plan Manos a la Obra, el presidente Néstor Kirchner –en aquel momento- en su discurso enfatizó haciendo referencia al modelo neoliberal vigente en la década del 90, diciendo que, “*o se construye un nuevo modelo en nuestro país o nos resignamos al viejo modelo que siempre quiere volver*”, destacando además el carácter integrador de las políticas sociales, que deben ser implementadas” (MDS, 2007:197).

<sup>6</sup> Dicha vinculación con la sociedad civil estuvo en el informe diagnóstico antes de la implementación del plan en el cual se señalaba la desarticulación a nivel local y la dificultad para la articulación entre el Estado y la sociedad civil (Hoop, 2011). Si tenemos en cuenta que la articulación ya existía y fue implementada con el PJJH (Delfino, 2007), quizás debido a las intensos inconvenientes que se presentaron a la hora de la ejecución del mencionado PJJH, se optó por separarse de la antigua forma y resemantizarla en un contexto político diferente.

En el mismo año, en el 2003, y coincidiendo con lo que expresa Arroyo (principal promotor del PNMO), también desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se plantearon políticas activas de empleo, especialmente de autogestión del trabajo y, con el correr del tiempo, se ampliaron las propuestas con servicios de planes integrales de capacitación laboral (Hopp, 2011). Siguiendo en esta misma línea de asegurar la articulación de las políticas del MDS y el MTEySS, Coraggio (2006 y 2007) hace referencia a la necesidad de que las políticas sean verdaderamente articuladas en los espacios regionales, que se fortalezcan y acompañen en los procesos de construcción de formas de Economía Social y no queden supeditada a la subordinación de las empresas capitalistas.

También, desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (en adelante, SAGPyA), las Agencias de Extensión del INTA colaboraron para llevar adelante las acciones del plan (y de otras políticas que se implementaron) a fin de colaborar con el desarrollo de los emprendimientos socioproductivos con la puesta al servicio de los técnicos y los profesionales para la capacitación de los beneficiarios (Altschuler y Casalis, 2007) en los diferentes municipios, especialmente en aquellos que no se contaban con el personal especializado o las oficinas de Desarrollo Social no contaba con la suficiente estructura para la implementación del plan (Altschuler y Casalis, 2006).

### **Criterios para el análisis de las Políticas de Economía Social**

En párrafos anteriores dimos cuenta del giro que asumen las políticas sociales en el marco conceptual y en las nuevas formas de horizontalidad y verticalidad para gestionar las políticas en una densa red escalar de relaciones con las administraciones públicas de diferentes instancias del gobierno como también con las organizaciones de la sociedad civil. Ahora bien, es dable realizar las siguientes preguntas: ¿Cómo funcionara en una región esta nueva forma de concebir las políticas sociales? ¿Cómo se presentará en una región particular, como es el caso de la región de maquinaria agrícola, donde también se receptionan políticas industriales? ¿Se vincularan las políticas sociales con las industriales? ¿Los actores que receptionan esas políticas establecerán los vínculos para el desarrollo de las localidades que conforman la región?

Para tener en cuenta este análisis tomamos como referencias algunos criterios que nos permiten analizar el desarrollo de las políticas sociales de Economía Social y su vinculación con el esquema de *workfare*. Como hemos mencionado, las políticas sociales de Economía Social son: alternativas; complementarias, subordinadas o fragmentadas a las lógicas del desarrollo regional. Seguidamente explicaremos estos aspectos:

- **Alternativa** significa que las políticas sociales pueden generar espacios separados de la lógica económica de las empresas del sector. En este sentido, las políticas sociales fortalecen a los emprendimientos socioproductivos y los transforman en una herramienta del desarrollo regional, buscando una transición con la economía dominante con nuevas lógicas de funcionamiento vinculadas a su gestión y organización a otras formas no capitalistas (Hudson, 2009).
- La **complementariedad** está basada en la lógica de la articulación de las políticas sociales a nivel regional con otras políticas, en este caso con aquellas vinculadas a las industriales. La complementariedad no es una visión sin tensión, sino que reconoce el conflicto que puede presentarse en la búsqueda de una articulación entre los diferentes actores pero a su vez intenta superar las diferencias (Coraggio, 2007).
- En cuanto a la **subordinación** se entiende que las políticas sociales cuando quedan supeditadas a los fines de las empresas capitalistas acompañando a procesos de producción del capital privado (Coraggio, 2007).
- Por último, la **fragmentación** se presenta cuando las políticas no son articuladas en los espacios regionales, no se presentan como una alternativa y se genera conflictos al interior de los propios emprendimientos socioproductivos dejando como resultado la desaparición de los mismos (Fernández y Cardozo, 2012).

Estos criterios que hemos seleccionado nos permitirán realizar el análisis de las políticas sociales de Economía Social que hemos detectado en la región de estudio y su funcionamiento. Estos criterios son los que guiarán, una vez descripto cada programa, para establecer el vínculo o no con la política industrial del Cluster de la Maquinaria Agrícola.

El caso de estudio: el Cluster de la Maquinaria Agrícola del SO de la Provincia de Santa Fe.

Las localidades de Las Parejas, Armstrong, Las Rosas y Marcos Juárez (sur-oeste de la provincia de Santa Fe y este de Córdoba) se han constituido con posterioridad a la crisis del

2001 como epicentro del crecimiento del mercado interno de la producción, ensamble y comercialización de bienes y servicios de maquinaria agrícola y agro-partes (Vigil y Fernández, 2012). La región se ha constituido (al menos discursivamente) como un modelo típico de aglomerado productivo (C.E.C.M.A., 2006) del tipo *cluster* (Porter, 2000) y ha recibido financiamiento de fuentes nacionales e internacionales<sup>7</sup>, dando lugar a una serie de alianzas estratégicas entre empresas e instituciones regionales y nacionales (Vigil y Fernández, 2012) con el objetivo de mejorar las dinámicas de *innovación individual y colectiva*, obtener “competitividad” (C.E.C.M.A., 2006) y aprovechar las demandas de los mercados nacionales e internacionales para posicionar los productos.

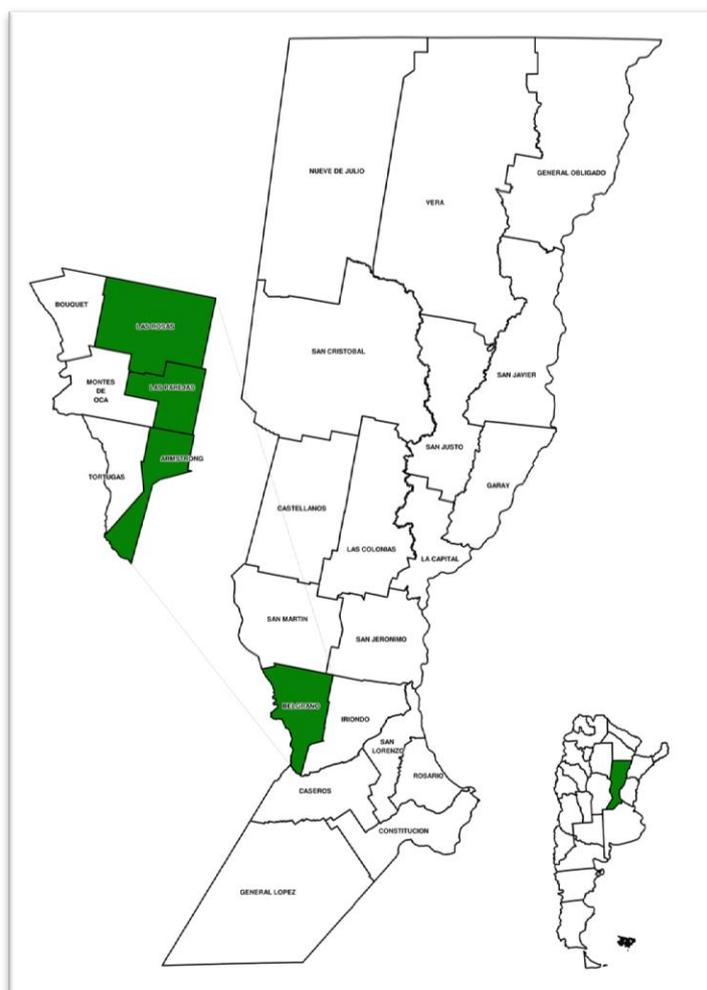
La importancia que asume la región se debe a la presencia de empresas pymes vinculada a la industria de la maquinaria agrícola. Si tenemos en cuenta que de las 722 empresas vinculadas a la producción de maquinarias agrícolas, casi la mitad se encuentran en la Provincia de Santa Fe (340 empresas) y especialmente en las localidades de Armstrong, Las Parejas y Las Rosas, las que concentran entre las tres el 21% del total nacional (CECMA, 2009:1-2). Por lo tanto, estamos en la presencia de un conjunto de empresas que a través de una política pública industrial se conforman como un *cluster*. Si tenemos en cuenta que el *cluster* es netamente economicista, en el sentido que se encuentra bajo la lógica de acumulación de capital por parte de las empresas privadas, una de las preguntas que nos realizamos es: ¿se vincularán las empresas con las políticas sociales de corte socio-productivas? ¿Cómo visualizan los actores externos al *Cluster* para la aplicación de las políticas socioproductivas?

A continuación presentamos un análisis de políticas que se desarrollaron en el Cluster entre los años 2002 a 2010. Hemos seleccionado las políticas de Economía Social y presentamos los resultados obtenidos en base a entrevistas a diferentes actores sociales y también al análisis documental que hemos recolectado en las diferentes instancias del trabajo de campo que desarrollamos en la región de estudio (ver Mapa N° 1).

**Mapa N° 1:** Región de la Maquinaria Agrícola del SO de la Provincia de Santa Fe, localidades de Las Rosas, Las Parejas y Armstrong, departamento Belgrano

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, el programa de regeneración económica regional de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (SSEPyMEyDR) del Ministerio de Producción; o el financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica dependiente del Ministerio Nacional de Ciencia e Innovación Productiva, también diversos créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



**Fuente:** elaboración propia.

## **Análisis de las experiencias de Políticas Sociales vinculadas a la Economía Social**

### *Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES)*

El Programa Regional de Emprendimientos Sociales (REDES), es un instrumento que ha estado orientado a reforzar las estrategias que combinan la gestión pública de los recursos locales y la población con vulnerabilidad social con las distintas organizaciones de la sociedad civil a través de la concreción de emprendimientos productivos. De tal modo, el programa propone la coordinación con otros programas de apoyo al desarrollo regional y al fortalecimiento institucional, con el propósito de lograr una articulación a través de la utilización de recursos e instrumentos de intervención que se encuentran en cada localidad para el desarrollo favorable de los emprendimientos productivos. La ejecución del mismo ha

sufrido varias reorientaciones desde su creación hasta el año 2004 donde cesa el programa para formar parte de la “nueva política social”.

En sus comienzos, el programa surge en 1996 en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; en el año 2001 en función de la situación social que atraviesa el país se reconvierte dicha herramienta, a partir de ese año el programa se pasa a la órbita de la Dirección Nacional de Economía Solidaria (DINAES). De esta manera, se establece un cambio en sus objetivos generales apuntando a establecer condiciones favorables para la generación de actividades productivas y económicas regionales para el desenvolvimiento de los actores comunitarios en la promoción de proyectos autogestivos y de asociación colectiva (SPS N° 249/2002). En su funcionamiento se prioriza la organización de equipos de gestión territorial que reúnen a los beneficiarios con la capacidad técnica local, los decisores políticos municipales y las organizaciones sociales, en este sentido, es un claro ejemplo como las políticas sociales se reconvierten sus características para alinearse a las condiciones socio-productivas.

Como bien lo expresa el documento institucional los objetivos del programa eran los siguientes:

“Promover el desarrollo comunitario y productivo en el marco de estrategias locales y regionales sustentadas por la conjunción de acciones del estado, empresas sociales y organizaciones de la sociedad civil, a través del apoyo, creación y fortalecimiento de emprendimientos productivos y sociales encarados por sectores de la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad (...) Propiciar a través del desarrollo de proyectos productivos, el fortalecimiento de procesos comunitarios basados en la autogestión, asociatividad, y la profundización de lazos solidarios con personas que se encuentren en situación de riesgo y/o vulnerabilidad social, vinculadas a través de un emprendimiento productivo asociativo a crear, fortalecer y/o consolidar. Grupos de personas que formen parte de un proyecto asociativo destinado a la producción de bienes” (IFAM – Ministerio del Interior de la Nación, 2005: 67).

El programa se destina a:

- ✓ Personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad social vinculadas a través de un emprendimiento productivo asociativo a crear, fortalecer y/o consolidar.

- ✓ Grupos de personas que formen parte de un proyecto asociativo destinado a la producción de bienes que presenten necesidades de apoyo en términos de asistencia técnica, capacitación, mejoramiento de gestión empresarial y/o inversión para el incremento para el incremento de su productividad y rentabilidad.

Para el desarrollo del programa los beneficiarios cuentan con la fuente de financiamiento de la instancia nacional a través de los fondos solidarios para el desarrollo; además conlleva la ayuda de asistencia técnica y capacitación para los emprendimientos productivos; y por otro lado, se espera que una vez en funcionamiento los emprendimientos se establezca la reasignación y aplicación de los fondos recuperados a nuevos emprendimientos, teniendo en cuenta que uno de los objetivos es fomentar la solidaridad.

La segunda y última etapa de reconversión de dicha herramienta se produce en el año 2003, con el cese del programa bajo la Res. 1917/04. La culminación del programa se enmarca en una reestructuración mayor que abarca a las dependencias y programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación bajo el gobierno de Néstor Kirchner. En este año, el programa deja de funcionar y algunas de sus características –juntos con otros programas nacionales- forman parte del nuevo programa social de escala nacional denominado “Manos a las Obras” (Rebón; Salse y Roffler, 2004).

El programa REDES tuvo su aterrizaje en la región en la localidad de Las Rosas, en el año 2002, debido a sus reorientaciones y posterior conversión a otro programa –como mencionamos-, el principal problema fue la sustentabilidad de los emprendimientos. Los responsables de la elección de los proyectos a subsidiar estuvieron a cargo de la Secretaria de Acción Social y de Producción de dicha localidad.

Los proyectos aprobados fueron 19, de los cuales 7 dejaron de funcionar a los pocos meses que se le entregó el subsidio. Por lo tanto, un total de 12 emprendimientos socioproductivos funcionaron hasta mediados del año 2009, de acuerdo con la información suministradas en las entrevistas realizadas con informantes clave.

Siguiendo a Coraggio y Sabaté (2010), establecemos la clasificación de los emprendimientos, financiados por el programa REDES, de acuerdo a categorías según las actividades declaradas y entre paréntesis la especificidad de la actividad:

- ✓ Agropecuarios (apicultura, cunicultura y granos).
- ✓ Servicios (videofilmación, fotografía y taller de reparaciones).
- ✓ Elaboraciones de alimentos (panificadoras y comidas).
- ✓ Producción textil (taller de costuras, tejidos, indumentaria).
- ✓ Comercial (casas de alquiler de ropa, perfumería).
- ✓ Construcción (albañilería y plomería).
- ✓ Producción de otros bienes (tornería y cortinas de aire).

Como hemos mencionado uno de los fines del programa REDES era la creación de asociatividad para la concreción de los emprendimientos, sin embargo, en la localidad los beneficiarios de los mismos fueron unipersonales. Para el otorgamiento de los mismos no estuvieron mediados por ninguna de las instituciones u ONGs de la localidad. Los mismos, fueron gestionados por el personal de la Secretaria de Acción Social y los propios beneficiarios.

Según el personal técnico de la secretaria local, los emprendedores no estaban preparados para comenzar a trabajar con otros y concretar proyectos de asociación colectiva por esa razón se elige la manera de beneficiar a emprendimientos individuales o con una actividad familiar para resguardar los lazos de confianza.

En los gestores está presente evitar la generación de conflictos como los que pueden acarrear una situación de asociatividad y que pueden poner en riesgo la sustentabilidad de los mismos, que si bien todos los emprendimientos tuvieron una “vida útil”, más allá de la individualidad de los mismos.

La ejecución de este programa en la localidad en función de nuestro análisis se puede caratular como una situación de *fragmentación* de las políticas sociales. En primer lugar, nunca se elaboró una estrategia de carácter regional que pudiera establecer lazos asociativos. En segundo lugar, y derivado de la primera, nunca se establecieron puentes entre los emprendimientos financiados y las dinámicas económicas regionales. Por último, nunca se realizó una instancia de capacitación y tampoco se devolvió el dinero para que se puedan financiar otros emprendimientos en la localidad.

A partir de Agosto del 2003 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a través de la Secretaria de Políticas Sociales se lanza el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PNMO), El PNMO apoya a las experiencias socio-productivas, vinculadas a la economía social enmarcadas en un contexto de desarrollo regional en las diferentes localidades del territorio nacional (Roffler y Rebón, 2006). De esta manera lo expresa el Documento Institucional del MDS, La Bisagra:

“El Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” -que tuvo su nacimiento el 11 de agosto de 2003- fue pensado para lograr un desarrollo social económicamente sustentable, con empleo y calidad de vida para la gente que participa en espacios comunitarios. Buscamos desde sus inicios llegar a las poblaciones más vulnerables y también fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, impulsando espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local. La cultura del trabajo, abandonada no por casualidad en nuestro país, sólo se adquiere con el trabajo” (MDS, 2007: 192).

El PNMO se inscribe bajo la línea de promoción socio-productiva de la Argentina post-crisis del 2001, en la cual el Estado Nacional se posiciona como interventor de las diferentes problemáticas que involucran a temas como el trabajo, la inclusión social y la preocupación por los sectores menos favorecidos. Consiguientemente, se posiciona en la agenda social no solo la problemática propiamente de la situación social por la que atraviesa la población vulnerable sino también se coloca en tapete la cuestión productiva, como una herramienta que posibilitaría la forma de generar ingresos para aquellos sectores en situación de pobreza. Por lo tanto, lo “social” y lo “productivo” convergen en la política social, de esta manera no es una política asistencialista sino que se focaliza en crear una estrategia para el desempeño del autoempleo enmarcadas en el Desarrollo Local y la Economía Social (Rofman, 2006).

Otra de las características del Plan es la creación de redes articulando el sector público, el privado y las organizaciones de la sociedad civil para la presentación y la generación de emprendimientos socio-productivos. Estas articulaciones tendrán como encuentro los Consejos Consultivos Locales, órgano estratégico para la promoción de los emprendimientos socio-productivos y también de fortalecimiento de los diferentes actores locales y regionales (Goren, 2005).

Como lo expresan Rebon y Rofler (2003) la creación del PNMO significó una apuesta muy fuerte en la re-adaptación de las políticas sociales en cuanto sus bases conceptuales que la sustentaban en décadas anteriores, y también conllevó a una fuerte modificación en la estructura organizacional y circuitos administrativos. Este aire de cambio impregno a la cultura organizacional institucional del MDS que se modificó para la puesta en marcha del PNMO, teniendo como fin la adecuación operativa para el funcionamiento administrativo así como la necesidad de capacitación y sensibilización de todos los agentes involucrados en distintas instancias escalares desde niveles gubernamentales y no gubernamentales.

A continuación realizaremos una breve descripción de los objetivos, la población destinataria, las prestaciones y las líneas principales líneas de financiamiento del PNMO desde su creación.

La resolución 1.375/04 del MDS, plantea los tres objetivos fundamentales del PNMO, para el apoyo de iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinadas a los sectores de bajos recursos. Los objetivos generales son los siguientes:

“Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.

Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.

Fortalecer las organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad”.

En el lanzamiento del PNMO se realizó con un alcance masivo para todo el territorio nacional, con el objetivo de otorgar créditos o subsidios para la producción de emprendimiento asociativos. Teniendo en cuenta su alcance el PNMO se encuentra destinado para personas, familias o grupos de personas desocupadas, subocupadas que se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

Las prestaciones que brinda el PNMO en su implementación son: i) Apoyo económico y financiero para la compra de insumos, materiales y equipamientos que se constituyan como capital de trabajo para los pequeños emprendimientos productivos y de servicios; ii)

Fortalecimientos de Espacios Asociativos locales e institucionales con el objetivo de ampliar su capacidad de intervención en el abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local, creando los Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Rebón y Salse, 2003; Hopp, 2009) y ii) Capacitación y asistencia técnica para la formulación, la creación y el desarrollo productivo de los emprendimientos para la sustentabilidad en el tiempo. A través de un acuerdo con el INTA y el INTI.

La implementación del PMO en las localidades se desarrolla en años diferentes. La primera localidad en implementarlo es Las Rosas, en el año 2004 y en el caso de Las Parejas en el año 2006. En ambos casos, las presentaciones se realizaron a través de las Secretarías de Acción Social de cada Municipio, elevando al MDS los formularios correspondientes. De esta forma, la función del Municipio a través de su Secretaría de Acción Social actuó como difusor del programa y convocó a los integrantes de los proyectos para la organización de los mismos y realizó las explicaciones correspondientes de los términos y los requerimientos del plan, la línea de financiamiento corresponde a Emprendimientos Productivos en su tipología “Asociativos comerciales”.

En ambas localidades, tuvieron un desarrollo diferente. En Las Rosas se aprobaron 14 planes de los cuales solo uno “funcionó” denominado “Taller de soldadura” y en Las Parejas sólo se presentó con una propuesta que resultó aprobada, vinculado a la producción textil “Cociendo con Inés”. En ambos casos los integrantes ya poseían conocimientos previos en los oficios a desarrollar y eran emprendimientos asociativos, estaban constituidos por más de un integrante uno de los requisitos del programa.

Como hemos señalado, la nueva política tiene un carácter socio-productiva y con relación a las actividades económicas de la realidad regional. En uno de los casos, en la documentación presentada ante el MDS queda expresamente manifestado el deseo de complementarse, complementarse y subordinarse a la actividad industrial:

“El Sr. XXX realiza soldaduras en su domicilio para particulares y es ayudado por su familia. Por ello, aprovechando la expansión de las industrias de maquinaria agrícola en nuestra localidad [Las Rosas], como Plá, Hidráulica Tedeschi y Vulcano. Las mismas tercerizan su trabajo por lo cual XXX pensó en comprar las herramientas necesarias para poder competir con talleres ya existentes, sumó a su hija XXX que tiene experiencia de

colaborar con él y a un amigo el Sr XXX. Las maquinarias que las empresas fabrican son fumigadoras, sembradoras, carretones, acoplados. Además no dudó en sumar al proyecto sus herramientas” (Municipalidad de Las Rosas, 2004).

Sin embargo, una vez que se obtuvo el plan, la desarticulación se hace visible, no se pudieron establecer los vínculos comerciales con las empresas señaladas - más allá de intentarlo- y no se concretó la terciarización. Algunos de los motivos que dificultaron la plausibilidad fue la inadecuación de las herramientas, no contar con las infraestructuras edilicias para almacenar los trabajos, no poseer los controles de calidad de los productos y tampoco con la mano de obra calificada para realizar la producción.

En otro orden y estrictamente administrativo, la implementación de los planes exige un cambio en la predisposición de las administraciones locales. En este sentido, se debe tener en cuenta que este nuevo giro en la política demanda una nueva actitud para relacionarse con los beneficiarios desde el Estado local. Cuando se entrevistaron a las autoridades competentes en las secretarías municipales de las localidades expresaron las fallas del programa:

“...es mucha burocracia, mucha presentación de papeles pero se presentó y se aprobó. Estuvo todo bien. La complicación que nos surgió a la hora de informar del plan es que las personas no querían asociarse, no querían juntarse con desconocidos”

“...Lo que pasa que el proyecto Manos a las Obras falló del principio porque se presentaban tres personas. También lo que pasa que es asociativo y a veces cuesta ponerse de acuerdo en una familia imagínate en un plan... aparte hay que sumarle las carencias intelectuales, de capacitaciones que tienen las personas”. (Entrevistas al personal de las Secretarías de Acción Social de las localidades)

De acuerdo a lo precedente, podemos inferir que la implementación y funcionamiento de los planes no lograron su cometido. En primer lugar, la sustentabilidad en el tiempo no se logró, los planes tuvieron una corta vida de funcionamiento debido a la falta de acompañamiento desde el momento de la creación y una vez financiados terminaron por desmembrarse. En segundo lugar, las instancias locales solo fueron ventanillas para la promoción de los mismos y se presentaron dificultades para entender los objetivos de dichos planes. En tercer lugar, no se realizaron estudios previos de sustentabilidad para los emprendimientos productivos. Según las entrevistas a informantes clave, uno de los ejemplos que señalaron fue la creación de un vivero en un terreno no apto para plantaciones, sin calidad edáfica y omitiendo la

consulta al personal de la AER del INTA de Las Rosas. De esta manera, los técnicos de las secretarías municipales no tomaron contacto con las instituciones de la región que podían asesorarlos y trabajar en conjunto:

“[El PMO] se estableció a través del Municipio y se presentaron proyectos, y aquí se presentaron muchos. Un ejemplo, se presentó uno de un vivero, se presentó en la Municipalidad, se aprobó, se depositó el dinero en la municipalidad, se implantó el vivero. A las chicas del plan las conocía porque estaban en el Prohuerta y te decían y ahora que hacemos. Había un tutor que venía una vez cada tanto, el chico es de Tortuga, es un técnico del INTA, que acompañaban a todos los emprendimientos. A la gente le faltó la capacitación previa para que puedan desarrollar el proyecto. La idea de la chica era tener un invernáculo, para tener y vender plantas y árboles, no sabían ni que querían vender. No se hizo un análisis previo y no se capacitaron, el manejo de un invernáculo no es fácil” (Entrevista a informante clave del AER, Las Rosas).

Por último, y teniendo en cuenta el programa financiado en Las Rosas, no existió la articulación con las empresas del sector industrial, por lo tanto el desarrollo regional que propone la nueva política pública del MDS no logró cumplirse. El programa que se impulsó como la nueva política social y directamente relacionada a las estrategias de desarrollo regional no pudo, en este caso de estudio, obtener el resultado esperado. Una vez más la política se *subordina* a las estrategias vinculadas a las empresas de maquinaria agrícola, sin embargo, no logran tener anclarse a las dinámicas económicas y tampoco obtienen el propósito para el cual el programa fue creado, obteniendo una vez más una lógica *fragmentaria* en la región.

#### *Programa Provincial Banco Solidario*

Banco Solidario es un programa que fue creado bajo la esfera del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe por decreto N° 0538 en el año 2005, delegando sus funciones a la Secretaría de Promoción Comunitaria. El mismo surgió de un grupo de sujetos profesionales que se encontraban trabajando bajo la modalidad inspirada del Banco de los Pobres de Bangladesh, creado por Muhammad Yunus.

Este grupo de profesionales (comunicadores sociales, asistentes sociales, abogados, docentes y contadores públicos), llevaban adelante tareas comunitarias filantrópicas en los barrios del

oeste de la ciudad de Santa Fe. En 2005, teniendo en cuenta algunas experiencias favorables y contando en el grupo con un empleado público del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia presentaron el proyecto que se aprueba por decreto como antes mencionamos.

El programa tiene como objetivo ayudar a los sectores populares postergados y excluidos socialmente. La ayuda consiste en la asistencia económica en carácter de subsidios institucionales a gobiernos locales (municipios y comunas) y organizaciones no gubernamentales con la finalidad que se destinen a desarrollar un emprendimiento productivo con sustentabilidad a futuro. También pretende

“lograr transformaciones en los programas de política social de manera que evolucione del mero asistencialismo hacia metodologías participativas, autogestionarias, generadoras de lazos de solidaridad y responsabilidad personales” (Decreto N° 0538).

Los créditos que otorga el programa están destinados a personas, familias o grupos asociados con experiencia, conocimientos o capacidades sobre actividades productivas o de servicios con trayectoria o creados recientemente que no puedan acceder a créditos bancarios o de financiera. El programa se descentraliza para la evaluación de los proyectos, otorgamiento, cobro y recupero de los créditos en los gobiernos locales o a las ONGs, según el documento del Gobierno de Santa Fe, Secretaria de Estado y Promoción Comunitaria (2007:6),

“[la descentralización] hace más efectiva la evaluación de los proyectos de acuerdo a la realidad productiva y desarrollo de cada región, determinado directamente por el tipo de demanda y proyecto a financiar”.

Sin embargo, la Secretaría de Estado tiene a su cargo el monitoreo y evaluación de las organizaciones destinatarias de los créditos a través de visitas y controles administrativos.

El programa se implementó en las localidades de Las Rosas y Armstrong en el año 2007 y 2008 respectivamente. En la primera de las localidades se entregó un subsidio en dos partidas, contabilizando un total de \$60.000, el mismo se realizó con la Asociación para el Desarrollo del Departamento Belgrano quien fue la responsable de destinar el dinero a los beneficiarios y evaluar la factibilidad de los emprendimientos. En cambio, en la localidad de Armstrong se entregó un subsidio de \$ 45.000, el mismo fue tramitado por la Secretaria de la Producción de la Municipalidad de la localidad.

La experiencia de fomento de emprendimientos socioproductivos a través del Microcrédito fue muy diferente en ambas localidades. En Las Rosas, la Asociación se encargó de la distribución del dinero para la compra de herramientas. Según las entrevistas a informantes clave, en la primera partida se registraron compras de numerosas máquinas de coser, lo cual produjo una “saturación” de emprendimientos y fomentaba la competencia entre los mismos (lógica contrapuesta a los fines de la Economía Social):

“Nosotros acá tenemos una línea que es muy pequeñita del Banco Solidario que es hasta \$3.000 ¿qué puede hacer una persona con \$3.000? Nada. Porque hoy una persona que se quiere poner a soldar, vamos a suponer que trabaja en una fábrica y la fábrica a lo mejor le da piezas para que la suelde en la casa, una soldadura vale \$12.000 \$15.000, no sé cómo explicarte ¿Cómo haces con eso? Es complicado, no es tan fácil. Porque yo te digo, nosotros con el tema de los créditos del Banco Solidario, tienen que pagar una cuota de \$250 y no te la pagan. Es muy difícil controlar eso (...) Es una lástima porque se desaprovecha un montón de dinero. Yo siempre dije que prefiero darle \$20.000 a alguien que sé que me lo va a devolver y no darle \$3.000 a alguien que sé que no lo va a hacer. Hemos tenido muchos casos de gente que vino porque había agarrado un furor de las máquinas de bordar. En un momento dado y dijimos basta. No hay más máquinas de bordar. Porque van a saturar el mercado y después se van a matar entre ustedes y no van a poder pagar”. (Entrevista a informante clave, Las Rosas, 2010).

En Armstrong, se financiaron para la compra de: riboteka para zapatillas; herramientas para carpintería; hornos para panificación, compra de ropa; remalladora y material para confección de prendas y hornos para venta de comidas. La experiencia manifestó dificultades en el manejo de los recursos, el subsidio se entregó a personas según lo dispuesto por la Municipalidad. Según los entrevistados, en la gestión del plan hubo una serie de irregularidades que fueron detectadas, lo cual desvirtuó los objetivos del plan para el cual fue creado, el mismo tuvo características que podríamos encuadrar en el “clientelismo político”. Como resultado de lo precedente se limitó el acceso a nuevos pedidos de la municipalidad en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia en lo referente al mencionado programa. Al entrevistar a la nueva autoridad de la Secretaria de la Producción nos informó y detalló de la situación y del estado de los microcréditos y la difícil tarea de cobrar a los beneficiarios, a los cuales nunca se les tendría que haber otorgado el plan porque eran empleados de la municipalidad.

Por lo tanto, en las experiencias en las localidades que conforman el cluster el Programa Banco Solidario tuvo la lógica de la *fragmentación*. La política no pudo ser articulada al espacio regional y sufrió de diversos problemas en ambas localidades al destinar el presupuesto a las actividades descriptas y también no prever un resultado hacia el futuro favorable para los beneficiarios.

### **Consideraciones finales**

Teniendo en cuenta el caso de estudio podemos detectar como las políticas sociales vinculadas a la Economía Social, de carácter socioproductivistas se fragmentan a las instancias productivas locales. Las políticas sociales pretenden construirse, desde su concepción, como alternativas paliativas de la pobreza y a su vez como una propuesta de generación de autoempleo. En este sentido, como hemos destacado, las políticas de Economía Social cumplen los parámetros que se han formulados en las estrategias de *workfare*, donde los beneficiarios son los responsables directos de llevar a cabo el desarrollo de las programas y, por lo tanto, el Estado no es el principal encargado en la co-construcción de las políticas sociales. Como hemos advertido, en este caso de estudio, hay una serie de actores que se combinan y se configuran a través de la reestructuración de la nueva forma de hacer política del Estado argentino.

Los programas que describimos no logran cumplir sus objetivos y se transforman como una respuesta espasmódica para la población que intenta sobrevivir laboralmente en las localidades donde la actividad predominante no permite y no le interesa contribuir para el funcionamiento de los pequeños emprendimientos. En este caso los programas dependientes de la nación y de escala provincial, quedan totalmente desarticulados de las dinámicas regionales. Es más, el sector industrial no tiene en cuenta a estos programas para intentar tener algún tipo de relación.

Finalmente, la articulación de las políticas sociales e industriales es un tema pendiente. La Economía Social que comienza a visualizarse como política a partir del año 2003, no logró contribuir a la solución de la problemática social. Es por ello, que las políticas sociales de Economía Social presentan serias dificultades al encontrarse con economías regionales perfiladas, como es el caso del cluster de la Maquinaria Agrícola del SO de Santa Fe.

## Bibliografía

- ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS Alejandro (2006) “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires pp.71-117.
- CORAGGIO, José Luis (2006) “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria”. Cuadernos del CENDES -AÑO 23. N° 61, pp. 39-67.
- CORAGGIO, José Luis (2007) “Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo). Ediciones CICCUS.
- CORAGGIO, José Luis y SABATÉ, Alberto (Dirs.) (2010) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. 1ª- ed- Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DANANI, Claudia (2009) “La gestión de la política social: un intento por aportar a su problematización”. En: Repetto, Fabián; Magdalena Chiara & Mercedes Di Virgilio, (coords): *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp.25-51.
- DELFINO, Andrea (2007) “Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario”. *Pampa, Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 3 (3), pp. 43-77.
- FERNÁNDEZ, Ana María; BORAKIEVICH, Sandra & RIVERA, Laura (2011) “Una apuesta colectiva al borde del abismo: cacerolazos y asambleas de Buenos Aires”. En Fernández, Ana María *Política y Subjetividad. Asambleas barriales y fabricas recuperadas*, Buenos Aires: 3ra Ed. Editorial Biblios, pp. 37- 54.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y CARDOZO, Lucas Gabriel (2012) “Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 14 (2), pp. 11-33.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, Güemes, M. C. y Magnin, J. P. (2007) “Buscando “los puentes perdidos” del nuevo regionalismo. Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial”. Cuadernos del Cendes, N° 64, pp. 63 -93.
- GORÉN, Nora (2005) "Plan Nacional Manos a las Obras"¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza". Presentada en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET.
- HARVEY, David (2007) “Capitalismo: la fábrica de la fragmentación”, en *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, pp. 137 -142.
- HINTZE, Susana (2007) “Políticas sociales argentinas 1990-2006”, en Vuotto, M. (coord) *La coconstrucción de políticas públicas en el campo de la Economía Social*. Prometeo Libros, Buenos Aires, pp. 111-135.
- HOPP, Malena (2009) “Políticas sociales de promoción de auto-empleo ¿una vía de construcción de la economía social?”. *Savia. Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Sonora; México*, pp. 36 – 43.
- HOPP, Malena (2011) Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. *Revista Katalysis*; vol. 14 pp. 13 – 22.
- HUDSON, Ray (2009) “Life on the edge: navegating the competitive tensions between the “social” and the “economy” in the social economy and in its relations to the mainstream”. *Journal of the Economic Geography*, 9, pp. 493-510.
- JESSOP, Bob (2008) *El Futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- LUNA, Antoni (2006) “Los espacios de la Alter-globalización: geografías y movimientos sociales”, en Nogué, Joan y Romero, Joan (eds). *Las otras geografías*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 191-210.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2007) “*La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional “Manos a la Obra” 2006*”. Documento Institucional.
- NOGUÉ I FONT, Joan y ABET, Abel (2007), “Cartografía de los cambios sociales y culturales” en Juan Romero (coord.) *Geografía Humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel, 2<sup>da</sup> ed., pp.173-220.
- NORTH, Peter y HUBER, Ulli (2004) “Alternative Spaces of the “Argentinazo”. *Antipode*, 36 (5), pp. 963–984.
- PECK, Jamie y THEODORE, Nik (2010)“Recombinant workfare, across the Americas: Transnationalizing “fast” social policy”. *Geoforum*, 41 (2), pp. 195-208.
- PECK, Jamie (1998), “Workfare: a geopolitical etymology”. *Environment and Planning D: Society and Space* 16(2), pp. 133 – 161.
- PECK, Jamie (2001) *Workfare States*, New York: Guilford.
- PECK, Jamie (2010) Economías políticas de escala: políticas rápidas, relaciones inter escalares y *workfare* neoliberal. En Fernández, Víctor Ramiro & Brandão Carlos (dirs.) *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila., pp. 77-120.

- PORTER, Michael (2000) "Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy". *Economic Development Quarterly*, 14(1), pp. 15-34.
- QUINTAR, Aída y ZUSMAN, Perla (2003) ¿Emergencia de una multitud constituyente? Resonancias de las jornadas de 2001 en Argentina. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N° 17, FLACSO-Ecuador, pp. 58-65.
- REBÓN, Marcela y ROFFLER, Erika (2006) Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿Hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra". Documento presentado para Concurso RIDELC, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- REBÓN, Marcela y ROFFLER, Erika (2008) Balances y Perspectivas de las Políticas Socioproductivas: El Caso del Plan Nacional Manos a la Obra. *Revista Medio Ambiente y Urbanización* 68 (1), pp. 75-94.
- REBÓN, Marcela y SALSE, Guillermina (2003) Plan Manos a la obra: dificultades y desafíos de su gestión. Ponencia presentada en Foro Federal de Investigadores y docentes, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina. URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>
- REBÓN, Marcela; SALSE Guillermina y ROFFLER Erika (2004) Nueva gestión para una nueva política social. Ponencia presentada en II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, Argentina.
- REPETTO, Fabián (2001) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- ROFFLER, Erika y REBÓN, Marcela (2006) "Políticas socio-productivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra". Trabajo presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 de Noviembre.
- SVAMPA, Maristella (2006) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo* Buenos Aires, Taurus.
- SZNOL, Florinda (2007) "Geografía de la Resistencia. Protesta social, formas de apropiación y transformación del espacio urbano en la Argentina (1996-2006)". *Revista Theomai*, N° 15, On line: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12401504>
- VIGIL, José Ignacio y FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (2012) "Gobernanza y desarrollo regional. Ediciones UNL, Santa Fe.
- ZIBECHI, Raúl (2010) "Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos". *Otra Economía*, Vol. IV N° 6, pp. 32-42.

## DOCUMENTOS

- ALTSCHULER, Bárbara y CASALIS Alejandro (coords.) (2007) Informe Final "Apoyo a la Gestión de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social". Proyecto PNUD ARG/04/005.
- C.E.C.M.A. (2006). Proyecto integrado del cluster de maquinaria agrícola y agropartes de la región centro de Argentina que integran el conglomerado productivo - PI-TEC Proyecto N° NA 002/06. Las Parejas.
- C.E.C.M.A. (2009) "Cluster Empresarial CIDETER de la Maquinaria agrícola y agropartes". Las Parejas: *Documento*, p. 16.
- IFAM (2005) Programas REDES. Ministerio del Interior de la Nación.
- MDS (2007) La Bisagra, Políticas Sociales en Acción. Documento Institucional.
- GSF, SECRETARIA DE ESTADO Y PROMOCIÓN COMUNITARIA (2007) Política Social para el desarrollo: para que el trabajo reemplace al asistencialismo. Documento On line: [http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Política\\_Social\\_de\\_Developlo.pdf](http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/42183/214389/file/Política_Social_de_Developlo.pdf) (Consultado, 12/12/12).

## LEYES PROVINCIALES Y NACIONALES

- DECRETO N° 0538. Gobierno de Santa Fe, Boletín Oficial, martes 5 de abril de 2005.
- SPS N° 249/2002, DINAES, Desarrollo Social de la Nación.
- RESOLUCIÓN 1375/04 Ministerio Desarrollo Social de la Nación.
- RESOLUCIÓN 1917/04, Ministerio Desarrollo Social de la Nación.

- Entrevistas (2010/2011) Informantes clave de la localidad de Las Rosas. Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral.
- Entrevistas (2010/2011) Informantes clave de la localidad de Las Parejas. Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral.
- Entrevistas (2010/2011) Informantes clave de la localidad de Amrstrong. Instituto de Investigación Estado, Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral.