

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **Políticas sociales de promoción de autoempleo en la Argentina ¿Una vía para la reducción de las desigualdades? .**

Malena Victoria Hopp.

Cita:

Malena Victoria Hopp (2009). *Políticas sociales de promoción de autoempleo en la Argentina ¿Una vía para la reducción de las desigualdades?. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/643>

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

# **Políticas sociales de promoción de autoempleo en la Argentina**

**¿Una vía para la reducción  
de las desigualdades?**

***Malena Victoria Hopp***

*Becaria Doctoral CONICET*

*Instituto de Investigaciones Gino Germani*

*Docente de la Materia Antropología Social I.*

*Carrera de Trabajo Social*

*Facultad de Ciencias Sociales, UBA*

*malenahopp@yahoo.com.ar*

## **RESUMEN**

Desde la década de 1990 en Argentina se vienen implementando programas sociales focalizados cuyo objetivo explícito es la disminución de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social. A pesar de la diversidad de propuestas y la magnitud que algunas de ellas han tenido, los resultados que se observan en nuestro país son escasos y resulta difícil afirmar que estas políticas han contribuido a mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad.

Entre el año 2002 y 2003 comenzó un proceso de reestructuración de la política social en nuestro país que, desde el discurso oficial, intentaba diferenciarse de las políticas neoliberales implementadas en los 90. Una de las propuestas más novedosas, diseñada desde el Ministerio de Desarrollo Social, fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el cual retoma el trabajo como el eje central de la integración social, a través de la promoción del desarrollo local, la economía social y el autoempleo.

En este marco, esta ponencia analiza las potencialidades y limitaciones de la estrategia de abordaje de los problemas de desempleo y pobreza que propone Plan “Manos a la Obra”, centrándose en indagar cuáles son los eventuales efectos sobre las desigualdades sociales, a través de un estudio documental de diversos informes de gestión y normativas referidas al programa.

El análisis de los problemas que presentan las políticas sociales de promoción de autoempleo muestra la necesidad e importancia del rol de las ciencias sociales en la generación de propuestas que contribuyan a transformar las políticas sociales y el sentido de la igualdad y la integración que éstas promueven. Asimismo, pone de relieve la importancia de superar la idea de una política social focalizada y reducida al combate de la pobreza para comenzar a pensar políticas socioeconómicas (Coraggio, 2003) *universales, diferenciadas e integrales* (Abramovich y Vazquez, 2005).

## **INTRODUCCIÓN**

Desde la década de 1990 en Argentina se vienen implementando programas sociales focalizados cuyo objetivo explícito es la disminución de las desigualdades, la pobreza y la exclusión social. A pesar de la diversidad de propuestas y la magnitud que algunas de ellas han tenido, los resultados que se observan en nuestro país son escasos y resulta difícil afirmar que estas políticas han contribuido a mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad.

En el año 2003 comenzó un proceso de reestructuración de la política social en nuestro país que desde el discurso oficial, intentaba diferenciarse de las políticas neoliberales implementadas en los 90. Una de las propuestas más novedosas, diseñada desde el Ministerio de Desarrollo Social, fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), el cual retoma el

trabajo como el eje central de la integración social, a través de la promoción del desarrollo local, la economía social y el autoempleo.

En este marco el objetivo de esta ponencia es analizar las potencialidades y limitaciones del PMO en su objetivo de promoción de la integración social y económica de sus destinatarios y de reducción de la pobreza. Asimismo, interesa analizar cuáles son los eventuales efectos que produce sobre las desigualdades.

En cuanto a la metodología, se trata de un estudio empírico en base a documentos que proveen datos cualitativos y cuantitativos acerca del programa.

Primero describiré brevemente las características del PMO. Luego, plantearé algunas reflexiones en torno a la idea de igualdad que me permitan formular preguntas acerca de eventuales efectos del Plan en las desigualdades sociales.

## **CARACTERÍSTICAS GENERALES**

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo Local “Manos a la Obra” es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”. Para ello se plantean tres objetivos generales:

“1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) 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. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como 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” (Res. MDS N° 1.375/04).

Los ejes de este Plan son la promoción del desarrollo local, y la “inclusión social” a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Las formas de trabajo que

promueve son emprendimientos asociativos, que permitan el fortalecimiento del capital social y la inclusión social y económica. Este programa se enmarca en la propuesta de la Economía Social.

El PMO está destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que estén desarrollando alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar. El mismo está compuesto por tres componentes: apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios, fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es fortalecer espacios de concertación local y asistencia técnica y capacitación.

Según la normativa del Plan, la implementación se realizará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local, partiendo de las potencialidades del territorio. La estrategia de intervención busca promover la producción y comercialización de bienes y servicios y “el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad<sup>1</sup>” (Res. MDS N° 1.375/04).

## **IGUALDAD EN EL PLAN “MANOS A LA OBRA”**

Para avanzar en el análisis de las potencialidades y limitaciones de este Plan y analizar sus efectos en las desigualdades, es necesario hacer referencia a las distintas conceptualizaciones en torno a la idea de igualdad. Una definición muy general podría afirmar que la igualdad es una situación en la que las personas se encuentran en un mismo nivel de acuerdo con alguna variable de referencia. Ahora bien, según qué variable/s tomemos los resultados serán diferentes, así como también variará aquello que definamos como desigualdad. Es claro que nos encontramos ante un problema que supera lo meramente técnico, ya que definir qué es la igualdad implica un juicio de valor, un posicionamiento ético y moral que tendrá consecuencias en la vida de las personas, en la organización social, la distribución de la riqueza y en la forma en que se organizan las políticas sociales (entre otras). Otro punto central que explica la dificultad de definir la igualdad, a través de la elección de alguna variable respecto de la cual se espera lograrla es que “la definición de la igualdad en una de sus dimensiones implica en sentido causal la aceptación de desigualdades en otra” (Walzer en Fitoussi y Rosanvallon: 104). Estas definiciones no son estáticas, ni naturales o

---

<sup>1</sup> Es interesante señalar que la idea de equidad aparece fuertemente en el discurso de los organismos internacionales y de los intelectuales locales en los 90 para fundamentar la focalización de la política social.

derivadas de las leyes objetivas del mercado, sino que se trata de construcciones sociales y culturales válidas en determinadas sociedades en un momento histórico dado, por ello se encuentran en permanente tensión y disputa. Las políticas sociales son resultado y a la vez expresan estas disputas por el sentido de la igualdad.

El análisis de la normativa que regula la implementación del Plan da cuenta de la búsqueda de igualdad de oportunidades<sup>2</sup>, incluyendo componentes del enfoque de las capacidades<sup>3</sup>. Uno de los puntos centrales del diagnóstico de la situación de la “Economía Social” realizado por el Gobierno, plantea las dificultades de acceso al sistema financiero por parte de las personas en situación de vulnerabilidad social. Por ello el PMO intenta brindar acceso al crédito y a subsidios para financiar las actividades productivas de esta población que por su situación económica son excluidos de los sistemas de crédito bancario. Se parte del supuesto de que generar igualdad de oportunidades de acceso al financiamiento permitirá el desarrollo de las capacidades productivas de los destinatarios de la política social, al mismo tiempo que se asocia directamente la obtención de un microcrédito o de subsidios con la posibilidad de acceder a ingresos.

Tal como analizan Fitoussi y Rosanvallon (2003), definir un criterio de igualdad, es decir seleccionar una variable respecto de la cual se intentará equiparar la posición de los individuos, en

---

<sup>2</sup> Las corrientes liberales han definido la igualdad en términos de igualdad de oportunidades, es decir que todas las personas deben tener las mismas posibilidades/ medios (el mismo punto de partida) para acceder a un nivel determinado de bienestar social. Esta propuesta no tiene en cuenta las desigualdades realmente existentes como punto de partida para la competencia entre los individuos. Como afirma Heler (2002: 36) “esa *igualdad* necesaria para la dinámica del mercado no niega las *desigualdades*. Por el contrario las justifica en nombre de la mayor habilidad destreza y esfuerzo para saber aprovechar las ofertas en beneficio de las propias demandas [...]”. Entonces esta igualdad pasa a ser solamente normativa o formal, pero no tiene en cuenta que en las sociedades modernas existen desigualdades sociales, de género, étnicas, culturales, educativas, geográficas, etc., que obstaculizan la tan mentada igualdad de oportunidades. Por otra parte, esta mirada respecto de la igualdad se apoya en el individualismo y promueve la competencia entre las personas, quienes gracias a sus capacidades y esfuerzos personales serán “ganadores” o “perdedores”. Esta forma de pensar las relaciones sociales obtura la posibilidad de generación de solidaridades interpersonales de cooperación y el trabajo colectivo.

<sup>3</sup> Uno de los principales teóricos de la idea de igualdad de capacidades, Amartya Sen, define la libertad como capacidad. Este enfoque piensa el desarrollo humano, no como el mero crecimiento económico estimado a través de la renta de un país, sino que “tiene que ver, más bien, con las cosas que las personas pueden realmente hacer o ser (los llamados funcionamientos), con las capacidades de que disponen, entendidas como las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida” (Cejudo Córdoba, 2007:10). Partiendo de una fuerte crítica al utilitarismo, la idea de capacidades pone en el centro de la discusión la posibilidad que tiene un individuo de “hacer algo” o en términos de su teoría de “tener una vida valiosa”, desplazando la importancia del análisis respecto de otras cuestiones, tales como el ingreso del que se dispone, la disponibilidad de servicios sociales o la satisfacción de las necesidades básicas. Esta perspectiva se complementa con el concepto de habilitación, entendido como “una *relación de poder* entre un sujeto, los demás y ciertos recursos (ya sean bienes o servicios), en cuya virtud tal sujeto tiene el poder de controlarlos de forma que sus exigencias sobre los mismos han de ser atendidas por los demás [...]” (ibid.). Desde esta perspectiva una persona tiene derecho a acceder (formal y efectivamente) a la salud, educación, vivienda, tener oportunidades de empleo sin ser discriminado, pero en última instancia él mismo es el responsable de transformar dichos derechos en una mejora en sus condiciones de vida.

este caso el acceso al financiamiento, implica legitimar las desigualdades en otros aspectos. En este sentido, podríamos afirmar que si todos los sectores de la economía (empresas capitalistas y emprendimientos de la economía social) tienen dicha oportunidad, es legítimo esperar diferencias en otras variables como los ingresos o la productividad, resultado de la libre competencia en el mercado.

La igualdad de oportunidades de acceso a financiamiento tiene dos limitaciones fundamentales, por un lado, el acceso al crédito per-se no genera necesaria ni directamente oportunidades de acceso a ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los emprendedores y de sus familias. Esta afirmación se apoya en los datos que aportan las auditorías realizadas por la SIGEN: un ejemplo de éstas, es el caso de la Provincia de Jujuy, en donde se ha tomado una muestra de 42 emprendimientos, de los cuales la mitad se encuentra con una producción “mínima o precaria”. A su vez se señalan las dificultades que todos tienen en la comercialización de la producción, lo cual incide negativamente en los ingresos que los emprendedores pueden llegar a percibir. En este sentido, el informe de la encuesta de emprendimientos asociativos mercantiles realizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento (2006) muestra que:

*“Del total encuestado<sup>4</sup>, un conjunto mayoritario de Emprendimientos Asociativos Mercantiles no llega a generar ingresos equivalentes al monto de un plan de empleo (\$150) por integrante. Un segundo gran grupo (casi 1 de cada 3) genera ingresos individuales mayores que un plan pero menores que lo que un Jefe de hogar debería aportar para cubrir la canasta básica de alimentos que define la indigencia para una familia tipo (aprox. \$400). Son pocos (menos del 15%) los que logran superar los \$400 mensuales por trabajador”.*

Asimismo, la evaluación de resultados de medio término realizada por el Ministerio de Desarrollo Social en el año 2006 a partir de una muestra de emprendimientos que tuvo representatividad provincial, muestra que el “67% de los emprendimientos genera –para sus referentes- ingresos promedio mensuales que no superan los \$400”. El 24% de las unidades productivas subsidiadas generan ingresos entre 400 y 1000 pesos y sólo el 9% de los referentes percibe más de 1000 (Ministerio de Desarrollo Social, 2007: 90)<sup>5</sup>. Estos datos dan cuenta de las restricciones respecto de

---

<sup>4</sup> Se realizaron 623 encuestas a emprendimientos asociativos mercantiles en total en los meses de junio y julio de 2005

<sup>5</sup> El valor de la canasta básica total para el adulto equivalente en octubre de 2006 era de \$281 (INDEC) y el promedio de ingresos de los emprendimientos financiados por el PMO era de \$401, es decir que los ingresos generados no alcanzaban a cubrir las necesidades familiares.

la capacidad de generar ingresos –al menos en el corto plazo- de los emprendimientos financiados, lo cual incide negativamente en la posibilidad de cumplir los objetivos integración económica y limita los efectos en el bienestar de los destinatarios.

La segunda limitación que observamos tiene que ver con los montos de los subsidios (hasta 10 salarios mínimos por integrante del emprendimiento) o el microcrédito (12 salarios mínimos según Ley 26.117). El financiamiento es limitado y muchas veces insuficiente para poner en marcha un emprendimiento productivo si el mismo no cuenta con alguna capacidad instalada, capacitación u otros recursos que complemente los otorgados por el PMO. ¿Es posible generar nuevos puestos de trabajo genuinos y de calidad a partir de estos montos?<sup>6</sup> A Esta limitación se añade el efecto de las *desigualdades dinámicas* generadas por las transformaciones del sistema productivo (Fitoussi y Rosanvallon, 2003), como las desigualdades geográficas o en las prestaciones sociales de cada localidad o provincia<sup>7</sup>.

En cuanto al alcance del Programa, podemos afirmar que a pesar de los discursos que intentan diferenciarse de las políticas de los 90, se observa una continuidad respecto del paradigma de la focalización en personas o grupos vulnerables<sup>8</sup>. En este caso la situación de vulnerabilidad social se asocia con la dificultad o imposibilidad de inserción en el mercado de trabajo. Asimismo se observa una falta de coherencia entre los objetivos de amplio alcance planteados y el presupuesto con el que

---

<sup>6</sup> El estudio del SIEMPRO sobre emprendimientos productivos financiados por planes de promoción de autoempleo del Ministerio de Trabajo encuentran una correlación positiva entre el mayor monto del subsidio inicial otorgado y las posibilidades de sustentabilidad de los emprendimientos. En este sentido afirman: “Resulta relevante la evaluación del monto mínimo de inversión requerido para que los microemprendimientos resulten rentables y generen empleos de calidad. Entre los emprendimientos analizados, la posibilidad de obtención de ingresos superiores a los \$2.000 se verifica predominantemente entre los que han recibido subsidios superiores a los \$10.000 (SIEMPRO, 2008: 145)

<sup>7</sup> Un ejemplo de ello lo podríamos encontrar en el caso de diferentes destinatarios del Plan que se encuentran dentro de la misma categoría social, es decir ambos en situación de vulnerabilidad social (por eso han accedido al Programa), pero que desarrollan su emprendimiento o viven en distintos barrios o provincias. Los emprendedores localizados en zonas en donde la infraestructura básica, la comunicación y los servicios del municipio sean adecuados tendrán una ventaja comparativa respecto de los emprendimientos desarrollados en lugares desprovistos de ellas. Estos factores ayudan a comprender la profundización de las desigualdades y la necesidad de ampliar/complementar las prestaciones del PMO y analizar las particularidades de cada localidad en el contexto actual. En este sentido, la evaluación de resultados del MDS (2007) muestra una desigualdad en los niveles de ingresos que perciben los emprendimientos de la Región Patagónica y los del Noroeste y Noreste y adjudica esas diferencias a los precios relativos de cada región. Considero que esta justificación es reduccionista y economicista y no explica por qué en la Patagonia los ingresos son mayores que en otras regiones. Si partimos de afirmar que la desigualdad es una categoría relacional y compleja es necesario tener en cuenta otros factores, tales como las prestaciones sociales, la capacitación y asistencia técnica brindada, la articulación entre las políticas sociales como el PMO y otras políticas económicas de la región, el nivel de aislamiento de las localidades -entre otras- para poder explicar por qué se producen dichas desigualdades.

<sup>8</sup> El objetivo explícito del Programa, reiteramos, es “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos” (Res. N° 1.375/04 el subrayado es nuestro).

cuenta el Plan, más si se lo compara con las proporciones destinadas a los Planes asistenciales que implementa el MDS<sup>9</sup>.

Desde una perspectiva de género es necesario plantear algunas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los programas. El trabajo reproductivo, las tareas del hogar, la atención de la salud y el cuidado de los niños o adultos mayores forman parte de las responsabilidades (desigualmente distribuidas) que los integrantes de la unidad doméstica deben atender de manera individual o colectiva. Siguiendo la propuesta de Esping Andersen (1993), estas responsabilidades se distribuirán diferencialmente según cómo se organicen las relaciones entre familia, Estado y mercado, es decir según la forma que adopte el Estado de Bienestar en un lugar y momento sociohistórico determinado. Partiendo de esta afirmación, podemos decir que el PMO reproduce el círculo vicioso de la ceguera de la perspectiva de género (Pautassi, 2007), ya que promueve la participación femenina en los emprendimientos sin problematizar la débil inserción masculina en las tareas de cuidado al interior del hogar. Tampoco cuenta con estructuras de servicios de cuidado (para adultos mayores, discapacitados, guarderías, etc.), lo cual genera un deterioro de la calidad de vida de las mujeres, debido a la doble o triple jornada laboral (en tareas en el hogar, en el emprendimiento productivo y en tareas solidarias a modo de contraprestación).

También se observa un efecto de refuerzo de las desigualdades entre empleo asalariado formal y trabajo informal, dado que la mayoría de los emprendimientos promovido por esta política se encuentran en situación de informalidad. Esto trae como consecuencia por un lado, la imposibilidad de facturar legalmente, lo cual puede reducir las posibilidades de comercialización. Por otro, los emprendedores no cuentan con un sistema de protección, no realizan aportes para la jubilación, ni tienen acceso a derechos laborales. Para abordar este problema se creó el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>10</sup>. “El Efector Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El Registro fue creado para facilitar al Efector Social el desarrollo de su actividad económica y el

---

<sup>9</sup> El porcentaje del presupuesto destinado al PMO es considerablemente inferior al de los programas asistenciales. El Ministerio de Desarrollo Social invirtió en el PMO 110 millones de pesos en el año 2005 (sólo un 4% de su presupuesto) (Hintze, 2007). Para el 2007 el crédito fue de 144.907.386 de pesos para el PMO, 1.460.660.262 para el Plan Familias y 926.768.276 de pesos para el Plan de Seguridad Alimentaria (Informe de ejecución Presupuestaria MDS, 2007). Para el 2008 se destinaron 336 mil millones de pesos para el Plan Familias, 930 para Seguridad Alimentaria y solamente 142 millones para el “Manos a la Obra” (La Nación 24-8-2008). ¿Es posible generar empleo de calidad e ingresos con este presupuesto?

<sup>10</sup> Creado por Decreto 189/04.

incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes<sup>11</sup>. Los inscriptos en este registro se encuentran bajo la figura del Monotributo Social<sup>12</sup> que permite facturar, pero no alcanza a garantizar las protecciones sociales necesarias<sup>13</sup>. Esta situación repercute nuevamente en el peso que recae en la familia para atender estas necesidades.

Por último, el PMO intenta superar el asistencialismo a través de la promoción de emprendimientos socio-productivos. Este objetivo se encuentra vinculado a los planteos de Sen acerca de la igualdad de capacidades, ya que intenta reforzar los llamados funcionamientos de los individuos, a fin de ampliar las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida (Cejudo Córdoba, 2007). En este sentido se puede observar que el PMO centra su intervención en brindar capacitación y financiamiento y no implementa acciones concretas destinadas a garantizar ingresos o el acceso a los servicios sociales y la satisfacción de las necesidades básicas. Esta estrategia plantea la ventaja de contemplar a los individuos como activos protagonistas en la consecución de su bienestar, además de los efectos positivos que puede generar sobre la autoestima de los sujetos - señalados por algunos estudios (SIEMPRO, 2008)-, pero deja de lado las condiciones estructurales que son causa de la pobreza, el desempleo y las desigualdades, poniendo en el destinatario de la política social la responsabilidad de transformar las habilitaciones que el Plan ofrece en un mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta concepción subyacente define la pobreza como un problema individual que puede ser abordado simplemente a través de políticas sociales focalizadas, sin problematizar los altos niveles de regresividad en la distribución del ingreso; la informalidad laboral; la matriz tributaria regresiva y pro-cíclica de nuestro país y el patrón productivo que se está implementando, cuya competitividad está basada en recursos naturales y bajos ingresos laborales (Barbeito *et. al*, 2007).

## **REFLEXIONES FINALES**

El objetivo de esta ponencia fue analizar las potencialidades y limitaciones del PMO como estrategia de abordaje del problema del desempleo y la pobreza, centrándonos en analizar cuáles son sus eventuales efectos sobre las desigualdades. En este sentido, el análisis del diseño y de los datos respecto de su implementación mostró algunas limitaciones de la estrategia que se propone.

---

<sup>11</sup> URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp>

<sup>12</sup> Creado por la Ley 25.865.

<sup>13</sup> Cabe destacar que número de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores es muy pequeño (24.800 monotributistas según el informe de gestión 2006) en relación con el total de destinatarios del Plan.

Por un lado, observamos que el acceso al financiamiento no genera directamente –al menos en el corto plazo- ingresos para los emprendedores que permitan atender a sus necesidades personales y familiares. Por otro, los montos de los subsidios o microcréditos que otorga el Plan son insuficientes y limitan la sustentabilidad de los emprendimientos, especialmente en los casos en que no se cuenta con un capital de trabajo previo y la capacitación o experiencia adecuada. Asimismo, mostramos que las particularidades de la localidad o región donde se ubica el emprendimiento condicionan su desarrollo y que la focalización en este tipo de políticas puede generar una economía “de pobres para pobres” obstaculizando la posibilidad de una alternativa de desarrollo socioeconómico alternativo e integral que efectivamente promueva la integración social y económica de los sujetos.

Por otra parte, a pesar de las medidas implementadas (como el Registro Nacional de Efectores de la Economía Social y el Monotributo Social) sigue pendiente el problema de la informalidad y las condiciones de desprotección en las que se desarrollan los emprendimientos. Esta situación profundiza la histórica desigualdad en la Argentina y Latinoamérica entre empleados formales y trabajadores informales. De allí la necesidad de construir nuevos marcos legales y de regulación de los mercados adecuados para las formas de trabajo asociativo y autogestionado que promueve esta política social.

El análisis de los problemas que presentan las políticas de promoción de autoempleo no debe llevarnos a descartar estas estrategias alternativas de desarrollo socioeconómico. Por el contrario, el esfuerzo por analizar los resultados alcanzados, sus limitaciones y los efectos que generan en las situaciones de desigualdad debe contribuir, desde una mirada crítica, a generar transformaciones que contribuyan a reformular el sentido de la igualdad y la integración que promueven las políticas sociales. Un primer paso en este sentido es la necesaria superación de la política social focalizada y reducida al combate de la pobreza, para comenzar a pensar políticas socioeconómicas (Coraggio, 2003) *universales, diferenciadas e integrales* (Abramovich y Vazquez, 2005).

La disputa por la definición y la consecución de la igualdad social, así como la discusión acerca de qué modelo de sociedad y qué desarrollo queremos siguen abiertas y es claro que no se trata de un problema meramente técnico, sino que implica una decisión ética, política y moral acerca de qué, cómo y para quiénes definimos el bienestar.

## Bibliografía

- ABRAMOVICH, A Y VAZQUEZ, G. “Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos”, en: *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, Buenos Aires, IIED-América Latina, 2006.
- BARBEITO, GOLDBER, LO VUOLO, ZUAZÚA Y RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, *Lineamientos para el debate de una estrategia de política económica y social para la Argentina*, Documento Nr. 59, Buenos Aires, CIEPP, 2007.
- CEJUDO CÓRDOBA, R. “Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, en: *Revista Internacional de Sociología*, Vol. LXV, No. 47, 2007.
- <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/50/50>
- CORAGGIO, J. "Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social". En Danani, C. (comp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS – Osde – Altamira, 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. “Una re especificación del Estado de Bienestar”, en: *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons el Magnanim-Generalitat
- FITOUSSI, J-P., P. ROSANVALLÓN, *La nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 2003.
- HELER, M. “La Sociedad de la Igualdad Desigual” En: HELER, M (coordinador) *Filosofía Social & Trabajo Social. Elucidación de un campo profesional*. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2002.
- HINTZE, S. *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio, 2007.
- PAUTASSI, L. *¡Cuánto Trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.

## Fuentes

- EPH-INDEC.
- EMPRENDIMIENTOS SOCIOECONÓMICOS ASOCIATIVOS: SU VULNERABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD. INFORME FINAL, Convenio de cooperación con la secretaria de políticas sociales y desarrollo humano ministerio de desarrollo social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento, 2006.
- RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO. PLAN NACIONAL MANOS A LA OBRA. Estudio cuantitativo, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD. OEI, 2007.
- INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2006. Ministerio de Desarrollo Social. [http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME\\_2005.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/INFORME_2005.pdf) Consultado 24/7/08
- INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2005. Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> Consultado 24/7/08
- INFORME DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2007. Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/informes/default.asp>. Consultado 27/5/09
- LA CONSTRUCCIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO LOCAL. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra 2006, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Ministerio de Desarrollo Social. PNUD, 2007.
- LEY 26.117.
- RED FEDERAL DE CONTROL PÚBLICO. PROVINCIA DE JUJUY. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA SOCIAL. MANOS A LA OBRA. INFORME DE AUDITORÍA NR.6, 2007
- [http://www.sigen.gov.ar/Result\\_informes.asp](http://www.sigen.gov.ar/Result_informes.asp), consultado 24/6/2008.

- RESOLUCIÓN 1375/04. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.
- RESOLUCIÓN 1506/04. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.
- SIEMPRO, *Revisión de la ejecución de una muestra de proyectos. Informe Final*, 2008.