



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas

Castelao Caruana, María Eugenia

2013

Cita APA:

Castelao Caruana, M. (2013). La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio, alcance y perspectivas. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

CATALOGADO

DOCTORADO

TESIS

**La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas
nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y
perspectivas**

Alumno: María Eugenia Castelao Caruana

Directora de Tesis: Mirta H. Vuotto

Co-director: Alejandro Rofman

**Miembros del Tribunal de Tesis: Marta Bekerman, Jesús Castreje Suárez,
Francisco Gatto, Jorge Walter**

Fecha de defensa de la Tesis: 16 de diciembre de 2013

Agradecimientos:

A la Dra. Mirta Vuotto por plantearme el desafío de este
proyecto y acompañarme en su realización;
a la Mg. Griselda Verbeke por sus consejos académicos y
humanos;
a Sebastián, mi esposo, por su paciencia y compañía;
y a todas las personas que construyen la Economía Social y
Solidaria con la convicción de que otra economía es posible.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO 1: Economía Social y Solidaria y políticas públicas	6
1. El origen de la noción Economía Social	6
2. Principales enfoques de análisis.....	11
2.1 Economía Social y Economía Solidaria, dos visiones europeas	11
2.2 Economía Solidaria y Economía del Trabajo en América Latina	18
3. La confluencia de los enfoques de Economía Social y Solidaria	26
4. Las políticas públicas y la Economía Social y Solidaria.....	30
5. El enfoque territorial de las políticas públicas.....	36
6. Diseño y metodología de la investigación	40
CAPITULO 2: La construcción de las políticas públicas vinculadas a la Economía Social y Solidaria	47
1. Antecedentes de la crisis de comienzos del siglo XXI	48
2. Respuestas locales a la crisis y experiencias alternativas	51
3. Síntomas de los problemas colectivos y reconocimiento político	56
4. Grupos destinatarios de las política públicas	62
4.1 Población beneficiaria de los programas: excluidos y vulnerables	65
4.2 Las organizaciones de la Economía Social y Solidaria como población beneficiaria y grupo-objetivo.....	90
CAPITULO 3: La posición de la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales	97
1. La Economía Social y Solidaria en la legislación nacional	100
1.1 La normativa específica	101
1.2 Normas generales	105
1.3 Normas y proyectos de ley provinciales.....	120
2. Políticas sectoriales: sectores específicos e instrumentos de apoyo.....	123
2.1 Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	123
2.2 Instituto Nacional de Tecnología Industrial	128

2.3	Red Argentina de Turismo Rural Comunitario	132
2.4	Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión.....	133
2.5	Otros programas	138
3.	Políticas promotoras de inclusión social y empleo.....	139
3.1	Instituto Nacional de Tecnología Industrial	141
3.2	Ministerio de Desarrollo Social	143
3.3	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	172
4.	Algunas conclusiones preliminares	179
CAPITULO 4: Conclusiones		187
ANEXOS Y BIBLIOGRAFIA.....		193
1.	Cuadros y figuras del capítulo 2	193
2.	Cuadros del capítulo 3.....	196
3.	Bibliografía	201

INTRODUCCIÓN

El proceso de transición hacia la recuperación económica, luego de la crisis económica, social y política que atravesó la Argentina a fines de la década del 90 y principios de 2000, se inició a mediados del año 2002, no obstante las fuertes tensiones sociales y políticas vigentes. Al iniciarse en 2003 la gestión de un nuevo gobierno democrático, cobró importancia en la agenda política y en el discurso del gobierno la necesidad de implementar políticas para responder a la exclusión social y resolver el desempleo y la pobreza

El gobierno nacional enmarcó estos problemas en un discurso redistributivo, asociado a la manera en que la pobreza material limita la participación social y el ejercicio de los derechos ciudadanos, y en un discurso de integración social, focalizado en el empleo como medio de acceso a los bienes y servicios básicos que garantizan la adquisición de los derechos ciudadanos. En ese enfoque, diversas políticas públicas nacionales incorporaron en su formulación iniciativas productivas asociadas a la Economía Social con el objetivo de promover la creación de empleo y elevar el nivel de ingreso de los hogares en situación de exclusión social. Las políticas plantearon estrategias de intervención centradas en las capacidades productivas de los sectores más vulnerables de la población y en la dinámica económica de cada región y, en su formulación subrayaron la intención de modificar la lógica asistencial y fragmentada de las políticas públicas de la década anterior.

Durante los años de crisis previos a 2003, la sociedad generó respuestas alternativas e innovadoras dirigidas a satisfacer sus necesidades y demandas sociales y políticas. Algunas de estas iniciativas adoptaron formas asociativas de organización para la producción o bien concretaron experiencias autogestionadas de intercambio, identificándose en algunos casos con los valores y principios de la Economía Social y Solidaria (ESyS), o canalizando los reclamos a través del movimiento de piqueteros o de las asambleas barriales. En esos años, algunos municipios adoptaron un nuevo rol en la gestión de las políticas sociales, ambientales y de promoción económica y de empleo, el que implicó el replanteo del modelo de intervención municipal y su reorientación hacia la promoción integral del desarrollo local.

A nivel internacional, la ESyS ha cobrado relevancia desde la década del 80 por su potencialidad para contribuir a la consecución simultánea de múltiples objetivos de interés general, en particular la generación de empleo, la cohesión social y el desarrollo local. En diversos países de América Latina, la creciente relevancia de la ESyS se encuentra motivada fundamentalmente por la conjunción de dos movimientos: el mayor excedente de mano de obra urbana y calificada, consecuencia de la crisis de desarrollo iniciada en la década del 70 y la existencia de movimientos sociales significativos, comprometidos con la propuesta de modelos económicos alternativos al modo de producción capitalista, acompañando la búsqueda de estos segmentos excluidos de la población (Pochmann, 2007). En este marco, el ámbito de las tradicionales fórmulas económicas asociativas se extendió hacia nuevos campos de acción y afianzó su posicionamiento en algunos espacios donde se encontraba presente.

De esta forma, a comienzos del milenio, un triple proceso socioeconómico y político, imbricado en una tendencia suprarregional y en ciertos aspectos, internacional se expresa en:

- La ampliación y modificación de las políticas municipales debido a la transferencia de funciones y competencias desde el gobierno nacional y la incorporación a dichas políticas de objetivos de desarrollo económico local;
- La proliferación de múltiples iniciativas económicas autogestionadas y asociativas como salida a la crisis y la aparición de nuevas organizaciones económico-sociales;
- Un incipiente cambio de rumbo de un grupo de políticas públicas nacionales orientado hacia la perspectiva de la ESyS y el abordaje territorial.

Como organizaciones creadas para dar respuesta a las necesidades de sus miembros en el marco de procesos organizacionales democráticos, las entidades de la ESyS se destacan por su contribución a la formulación e implementación de soluciones para los problemas colectivos basadas en la articulación Estado-Mercado- Sociedad, superando el modelo tradicional de intervención pública (Estado- Mercado). Sin embargo, la intensidad y el modo en que se involucra la ESyS en estos procesos de intervención pública depende tanto de su reconocimiento político como de su interacción con los actores públicos

implicados en el surgimiento, formulación e implementación de las políticas públicas.

La *hipótesis* que orienta el trabajo de tesis plantea que las políticas públicas nacionales con referencias a la ESyS y sus formas de organización, vigentes en Argentina durante el periodo 2003- 2010, poseen una visión funcional de la ESyS en la medida que consideran su eficacia sólo por su contribución coyuntural a la creación de empleo e ingresos para la población excluida y vulnerable. Esta concepción limita la capacidad de las políticas públicas de incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas excluidas y vulnerables y en la dinámica productiva de los territorios. Esta visión de la ESyS se refleja en la ausencia de un entorno legislativo e institucional adecuado a las especificidades de la ESyS y en la formulación de políticas públicas cuyos programas de actuación instrumentalizan a las organizaciones de la ESyS mediante reglamentaciones administrativas, estructuras de organización y requisitos de financiamiento que, en muchos casos, alejan a las organizaciones de sus objetivos y proyectos sociales específicos.

La formulación de cada política pública nacional supone ciertos principios y valores y una forma peculiar de interpretación de la realidad y de los problemas colectivos. Las políticas actúan como un marco de acción a partir del cual los distintos actores locales involucrados en su implementación construyen sus propias estrategias de intervención en los territorios. Los recursos -económicos, personales, políticos, organizacionales, de información, etcétera- de que dispone cada actor, así como su producción, gestión, explotación, combinación e incluso su intercambio, influyen en el diseño, proceso y resultado de estas estrategias y, particularmente, en la manera en que la ESyS se inscribe en el proceso de desarrollo local, motivando o reforzando procesos territoriales nuevos o pre-existentes.

De esto se desprende la importancia de la ESyS en las políticas públicas nacionales dado que los principios y valores que definen la práctica cotidiana de las organizaciones que la conforman, proponen no sólo otra forma de hacer economía sino también un proyecto de sociedad más democrática. Estas organizaciones que, en el siglo XIX promovían un nuevo orden social centrado en la justicia social, el trabajo y la erradicación de la pobreza, hoy son creadas para

responder a imperativos económicos (desempleo y pobreza), socioculturales (de identidad) y sociopolíticos (proyecto de sociedad).

El trabajo de tesis se estructura a lo largo de cuatro capítulos. En el primero se indican los principales aportes teóricos en torno a la noción de Economía Social y de Economía Solidaria y su posicionamiento frente a la economía, la sociedad y la política. Se explicita la definición que adopta este trabajo del término Economía Social y Solidaria y se analiza la relación entre esta y las políticas públicas destacando por un lado, la capacidad de aquella para contribuir a la resolución de problemas públicos como el desempleo, la pobreza y la exclusión social y los elementos políticos y sociales que condicionan su capacidad para promover el desarrollo económico y la transformación social. Por otro lado, se plantean las potencialidades que pueden derivar de la articulación entre políticas públicas de enfoque territorial y ESyS para impulsar el desarrollo local.

En el segundo capítulo se describe el contexto socioeconómico en el que surgieron las políticas públicas nacionales vinculadas con la ESyS en el año 2003, los problemas que las motivaron y aquellos que buscaron abordar, así como las respuestas generadas por los gobiernos municipales en su interacción con la sociedad civil. Se aborda la descripción del perfil socioeconómico de la población beneficiaria de las políticas públicas analizadas mediante la construcción de un conjunto de indicadores centrados en la dimensión económica de la exclusión social. El análisis busca identificar desajustes o asincronías entre el diseño de las políticas públicas nacionales y la configuración de los problemas que cada política pretende resolver.

Seguidamente, se analiza la formulación, así como el proceso y la organización administrativa de aquellas políticas públicas nacionales que refieren a la ESyS durante el periodo 2003-2010. En el análisis se toma en consideración la fase de formulación de las políticas públicas, en la que se fijan las bases jurídicas que sustentan su aplicación, se define el proceso y la organización administrativa que permite su implementación y se analiza la distribución de competencias y responsabilidades entre los actores públicos y privados. En el análisis se considera además la etapa de implementación de los programas, refiriendo al conjunto de productos finales que se destinan a las personas que forman parte de los grupos-objetivo contemplados, los niveles territoriales en los que se concretan estos productos y la capacidad de incidencia de los actores locales y la ESyS, en

particular, en la forma que esta adopta. En conjunto, el capítulo permite explicar la relación de las políticas públicas nacionales con la ESyS, sus contradicciones, así como las potencialidades y limitaciones que ofrecen a la ESyS para su desarrollo y la promoción de la inclusión social y la generación de empleo sostenible.

Por último, se presentan algunas reflexiones acerca del papel que le asignan las políticas públicas a la ESyS en la perspectiva del desarrollo nacional -en términos de su capacidad para favorecer la inclusión social y resolver problemas de exclusión-, su efectividad para la generación de empleo sostenible y la posibilidad de los actores territoriales de incorporar estas políticas a su propia estrategia de desarrollo local. En resumen, se presentan las consideraciones finales que permiten evaluar si las políticas públicas vigentes, al incorporar a la ESyS en su formulación, promueven la construcción de estrategias de desarrollo local inclusivas, reconociéndole una capacidad de democratización de la economía y de transformación sociopolítica, o si sólo la consideran en términos funcionales, como solución coyuntural que puede resultar eficaz sólo por su contribución a la generación de empleo e ingresos.

CAPITULO 1: Economía Social y Solidaria y políticas públicas

El objetivo del capítulo es presentar los principales conceptos que estructuran el trabajo de tesis. En primer lugar se indican los principales aportes teóricos en torno al término Economía Social y Solidaria (ESyS). Los mismos reflejan la especificidad de un conjunto de prácticas socioeconómicas según aparecen conceptualizadas por diversos enfoques teóricos, parcialmente articulados, que contribuyen a postular una visión ideal y normativa de la ESyS y de las organizaciones que la componen. Como conclusión del apartado, se explicita la definición que adopta este trabajo del término ESyS para referir a los tipos de entidades que se incluyen en el caso argentino.

En segundo lugar, se analiza la relación entre la ESyS y las políticas públicas. Se destaca por un lado la capacidad de aquella para contribuir a la resolución de problemas públicos como la exclusión y el desempleo y se analizan los elementos políticos y sociales que condicionan su capacidad para promover el desarrollo económico y la transformación social. Por otro lado, se plantean las potencialidades que pueden derivar de la articulación entre políticas públicas de enfoque territorial y ESyS para impulsar el desarrollo local.

1. El origen de la noción Economía Social

A comienzos del siglo XIX, el término Economía Social comenzó a ser utilizado por distintos autores interesados en la búsqueda de “otra forma de hacer economía política” y de promover un nuevo orden social centrado en la justicia social, el trabajo y la erradicación de la pobreza.

El término Economía Social surgió en la literatura económica por primera vez en 1830, cuando el economista liberal francés C. Dunoyer publicó en París un *Nuevo Tratado de Economía Social*, propugnando un enfoque moral de la economía (Lévesque & Mendell, 2003).

La heterogénea corriente de pensamiento económico que se desarrolló en Francia durante el periodo 1820- 1860 fue influida por los análisis de T.R. Malthus y de S. de Sismondi, tanto en lo relativo a la existencia de “fallos del mercado” que podían conducir a situaciones de desequilibrio, como en cuanto a la delimitación del verdadero objeto de la economía, que Sismondi circunscribió al hombre y no a la riqueza. Por su parte, el Cristianismo Social desarrolló, bajo el modelo F. Le Play,

un enfoque teórico de lo social que concebía la reconciliación de la moral y de la economía y que proponía como objetivo de la economía la paz social (Chaves & Monzón, 2007).

Aunque la tradición socialista comenzó con los socialistas utópicos y sus discípulos (Robert Owen, Henri de Saint-Simon, Charles Fourier, Pierre-Joseph Proudhon, Philippe Buchez y Louis Blanc, entre otros), los aportes de C. Pecqueur (1842) y F. Vidal (1846) fueron los primeros en hacer referencia explícita a la Economía Social (Monzón & Defourny, 2004). En la segunda mitad del siglo XIX, esta corriente experimentó una profunda reorientación respecto al enfoque moral de F. Le Play, bajo la influencia de J. S. Mill y L. Walras. Ambos economistas plantearon que las cooperativas –organizaciones típicamente vinculadas a la Economía Social- podían desempeñar una función relevante en la resolución de los conflictos sociales, al disminuir la tensión entre el capital y el trabajo y debido a su eficacia para promover la dignidad de los trabajadores. Asimismo se consideró su papel moral, producto de la democracia en el proceso de producción y debido a la transformación de las obligaciones cotidianas del ser humano en una escuela de “simpatías sociales y de comprensión práctica” (Monzón, 1989).

Con la obra de L. Walras, *Estudios de Economía Social: Teoría del reparto de la riqueza social* (1896), la Economía Social pasó a ser considerada tanto un campo de actividades económicas entre las que se encontraban las cooperativas, mutualidades y asociaciones, como una parte de la ciencia económica.

Como práctica económica, el término Economía Social reflejó la existencia de diversos modelos de organización productiva que, asentados en el trabajo asociativo, rechazaron la precarización, el carácter dependiente y la relación de subordinación propia del trabajo asalariado -considerado entonces como ‘indigno’. Estos modelos -impulsados desde comienzos del siglo XIX por los socialistas utópicos- buscaron restituir la relación del trabajo a la propiedad y reconocer la capacidad de auto-organización de los trabajadores (Demoustier, 2000; Vuotto, 2009), creando las bases del asociacionismo obrero y del cooperativismo de producción.

Como enfoque disciplinario de la economía política, la Economía Social fue concebida como “la ciencia de la justicia social” (Walras, 1990) en la medida que al identificar y analizar los problemas sociales presentes a partir de la revolución

industrial propuso alternativas para solucionarlos (Chaves, 2003). Dentro de esta prolongación de la economía política cohabitaron varias tradiciones o escuelas a lo largo del siglo XIX en Francia: la escuela socialista o tendiente al socialismo, la escuela social-cristiana reformista, la escuela liberal y la escuela de la solidaridad (Desroche, 1987).

Aunque con ideas heterogéneas sobre el significado y alcance de la Economía Social, estas escuelas se opusieron a algunos de los postulados de la economía clásica. En particular, rechazaron la existencia de un orden económico natural que pueda ser explicado mediante leyes económicas objetivas justificando la separación de la moral y la economía y la distinción entre ciencia positiva y ciencia normativa. Se intentó responder desde esta óptica tanto a los problemas que suscitaba la reflexión sobre las relaciones entre ciencia económica y Economía Social, como a los fundamentos del capitalismo a los que toda crítica socialista se consagró en distinto grado: la propiedad capitalista que separa al trabajador del fruto de su trabajo, creando el asalariado y el mercado.

Al discutir el interés de la economía política en asimilar las leyes físicas a las del “mundo moral”, los autores plantearon el objeto de una ciencia económica que contemplase a la Economía Social por considerar que “se han reunido todos los materiales dispersos que conforman esta ciencia [económica] bajo un principio supremo, el principio del progreso social, es decir, la realización de la justicia en las relaciones económicas, de la liberación de las clases trabajadoras y del mejoramiento de su condición física y moral” (Ott , citado por Marchat, 2008).

En 1889, C. Gide fundador de la escuela de Nîmes¹ utilizó el término Economía Social para presentar un enfoque de la economía política antagónico al de la economía clásica de la época. Según Desroche (1982), el enfoque de la Economía Social se diferencia de la economía clásica en cuatro aspectos:

- Metodología: a diferencia del análisis de la economía clásica que supone un estado de equilibrio, la Economía Social analiza los fenómenos económicos

1 Su interés consistía en la promoción de una cooperación emancipadora como estructura de aprendizaje de la democracia y de la eficacia económica, capaz de abolir el régimen de la ganancia sin caer en el estatismo.

desde una perspectiva histórica y dinámica, entendiendo que los hechos e instituciones económicas se encuentran en continua transformación²

- Compromiso de la ciencia económica: en oposición a la idea de un orden económico natural, la Economía Social considera la economía como una construcción social, pasible de ser moldeada por el esfuerzo coordinado y continuo de individuos y organizaciones, y concibe a la ciencia económica como una disciplina involucrada con la cuestión social.
- Concepción del individualismo: mientras que la economía clásica propone un esquema individualista y competitivo, la Economía Social plantea un esquema de individualidad y comunitario, asociado con una economía del ser, del don y del servicio. El individualismo, por el contrario, hace referencia al egoísmo y a una economía del tener, de la ganancia y el provecho.
- Intervención del Estado: la Economía Social rechaza el postulado de la economía clásica que asume la autonomía de los mercados y los beneficios sociales derivados de la libre interacción de los individuos en el mercado y plantea la necesidad de una intervención del Estado para asegurar los intereses generales y permanentes de la sociedad.

La generalización de la economía de mercado a partir de 1920, marcó un punto de inflexión en la definición del término Economía Social. Ya en 1912, C. Gide presentaba a la Economía Social como un enfoque complementario de la economía clásica, afirmando que mientras esta última se orienta a estudiar las relaciones espontáneas y necesarias entre los hombres y las cosas, absteniéndose de toda valoración moral, la Economía Social estudia las relaciones voluntarias contractuales, cuasi contractuales o legales que las personas realizan para asegurarse una vida más fácil y certera que la que ofrece el mercado (Desroche, 1982).

² Gide (1982) cita varios ejemplos de conceptos analizados de manera estática por la economía clásica, entre ellos la propiedad, la circulación del capital y el salariado, aceptado por la escuela clásica como “un hecho permanente, definitivo, imposible de cambiar perfectamente legítimo y bueno en sí mismo... así planteado, esta estudia las leyes que rigen el salariado, las relaciones que existen y que bajo esta teoría existirán entre los asalariados, de una parte, y los capitalistas o propietarios, de otra parte...”.

Desde mediados del siglo XX, el término Economía Social designó progresivamente a empresas y organizaciones que desarrollan su actividad mediante prácticas basadas en valores sociales, aunque algunos trabajos se interesaron más por la Economía Social emergente -instituyente más que instituida- y por su utilidad social y ecológica (Lipietz, 2001). Según Vienney (1994, citado por Chaves, 2003), si anteriormente el término Economía Social había sido utilizado por autores críticos del modelo dominante, desde fines del siglo XIX la locución designó específicamente aquellas disciplinas que se ocupan del estudio de cierto tipo de actividades y organizaciones -necesarios para el funcionamiento del conjunto social- cuyas reglas escapan a la lógica dominante (Tabla 1). Este cambio se consolidó en el transcurso del tiempo y actualmente constituye uno de los principales motivos de crítica a la Economía Social tradicional por parte de autores de las nuevas vertientes de la Economía Social y Solidaria que se formulan desde fines del siglo XX.

Tabla 1: Esquemmatización de los enfoques adoptados sobre el objeto de investigación

Crítica al capitalismo naciente- Enfoque económico	Origen Economía Social	Dunoyer (1830)
	Enfoque Moral- Liberal	Le Play (1850)
	Modelo de organización productiva. Promoción del asociacionismo obrero	Owen (1810)
		Saint-Simon (1820)
		Fourier (1820)
		Proudhon (1840)
	Buchez (1830)	
Blanc (1840)		
Enfoque socialista	Vidal (1840)	
Economía Social como disciplina opuesta a la economía clásica	Pecqueur (1840)	
Economía Social como parte de la ciencia económica	Walras (1890)	
Preeminencia de la economía de mercado	Mill (1850)	
	Gide (1890)	
	Gide (1910)	
Economía Social como disciplina complementaria del enfoque dominante		
Crítica al capitalismo: propuesta alternativa o tercera vía? Enfoque económico, social y político	Diversificación del enfoque: Economía Social, Economía Solidaria, Economía Popular, etc.	Desroche (1980)
		Vienney (1960)
		Laville (1990)
		Defourny (1990)
		Mendell (1990)
		Vaillancourt
		Gaiger (2000)
		Razeto (1990)
		Coraggio (1990)

Fuente: Elaboración propia

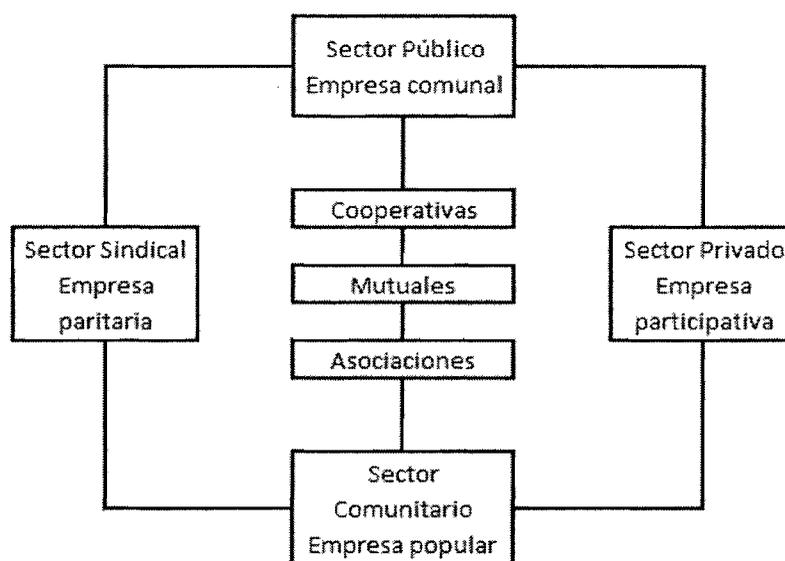
2. Principales enfoques de análisis

2.1 Economía Social y Economía Solidaria, dos visiones europeas

La mayoría de los enfoques europeos actuales retoman el aporte de Desroche (1983) para definir la Economía Social. Este autor sitúa a las entidades cooperativas, mutualistas y asociativas como sus componentes centrales e

identifica áreas de conexión con otras entidades ubicadas en la frontera con el sector público, comunitario, sindical o privado-capitalista³ (Figura 1).

Figura 1: Empresas que eventualmente componen la Economía Social



Fuente: Desroche (1983)

El primer punto conecta la Economía Social con el *sector público* mediante empresas “comunales” -en términos de Desroche (1983)- de participación intensiva concertadas con servicios públicos, a condición de que la concertación permita la autonomía de gestión (centros hospitalarios o escuelas dirigidas por asociaciones privadas en el marco de normas y criterios presupuestarios asignados por los poderes públicos). Otra área, próxima a la realidad territorial, es la del *sector comunitario o popular*, donde la gestión de ciertas actividades colectivas es mixta, participa una empresa asociativa y una empresa municipal o provincial.

El *sector privado* hace referencia a empresas privadas tradicionales que concertan la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y

3 Estas acepciones no son equivalentes dado que tanto las empresas de carácter capitalista como las empresas de la economía social son entidades privadas, pero el autor utiliza esta expresión para referirse a las primeras.

resultados de la empresa, similar a una cooperativa de trabajo. También incluye aquellas cooperativas y mutualidades cuyo comportamiento económico se asemeja al de las empresas privadas tradicionales, que en algunos casos conceden un apoyo financiero, técnico y político determinante a las iniciativas nuevas de la Economía Social (Vivet & Thiry, 2000).

Por último, el *sector sindical* se refiere a empresas creadas y/o gestionadas por el sector sindical o en coparticipación con otras organizaciones (como las obras sociales sindicales o iniciativas de formación o turismo social), cuyos estatutos y su modo de funcionamiento concuerdan con los de las organizaciones de la Economía Social.

Esta visión dinámica de la Economía Social incorpora a la definición tradicional (cooperativas, mutuales y asociaciones) organizaciones o componentes considerados “incierto” que revelan los límites difusos de esta expresión y su capacidad de combinar entidades provenientes del mercado y el sector público. Permite, de esta forma, que su significado se adapte en función de la evolución socioeconómica y la diversidad de realidades regionales o nacionales (Defourny, 2003). Por el contrario, algunos autores destacan el carácter limitado de este enfoque jurídico-institucional, demasiado ceñido a los marcos legales en detrimento de las prácticas (Lévesque & Mendell, 2003; Lavelle, 2004c).

En base a la distinción entre organizaciones ciertas e inciertas, la Economía Social en Europa se compone de entidades que desarrollan una *actividad económica y social* y cuya ética se traduce en los siguientes principios⁴ (Defourny, 2003).

- *Finalidad de servicio a los miembros y la colectividad.* El interés colectivo de las entidades de la Economía Social se refleja en su misión que involucra una actividad económica orientada a brindar un servicio (en sentido amplio)

4 Esta delimitación conceptual de la Economía Social ha sido planteada en la Carta de Principios de la Economía Social por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones en el año 2002, tomando como referencia los principios propuestos por el Consejo Valón de la Economía Social en 1990, presentados en el Libro Blanco de la Economía Social en 1991 y retomados parcialmente por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC), de importante participación en la delineación de la Economía Social en la Unión Europea. La definición del Consejo Valón ha sido adoptada también por el Chantier québécois de l'économie sociale de Canadá.

a sus miembros, a otras personas y/o a su comunidad. El excedente de las entidades es, entonces, un medio para realizar este servicio y no el móvil principal de su actividad.

- *Autonomía de gestión e independencia.* Es un principio que tiende a distinguir la Economía Social de la producción de bienes y servicios por parte del sector público. En ciertas circunstancias, las iniciativas que cuentan con la participación del Estado –empresas que se encuentran en la frontera con el sector público o comunitario, en términos de Desroche (1983)- tienen autonomía y transparencia en su funcionamiento.
- *Procedimientos de decisión democrática.* Remite al principio “un hombre igual un voto” inscripto en los estatutos de las asociaciones sin fines de lucro, organizaciones mutualistas y empresas cooperativas. Define que el poder de decisión no está determinado por el monto del capital detentado, como ocurre en las empresas clásicas, y todos sus miembros tienen derecho a participar activamente en el proceso de toma de decisiones.
- *Supremacía de las personas y del trabajo sobre el capital.* Este principio, aunque ambiguo, permite reflejar prácticas muy variadas de distribución del excedente en el seno de las entidades de Economía Social: remuneración del capital limitada a cierto nivel de interés, distribución parcial o total de los excedentes entre los trabajadores o entre los miembros usuarios, reserva de excedentes para la consecución del objeto social o futuras inversiones, etcétera. El hecho clave es que el interés material de los que aportan el capital está sometido a límites (Laville, 2004a).
- *Adhesión voluntaria y abierta.* Las organizaciones de la Economía Social se encuentran abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios (ya que no se trata de aportar un capital con el único objetivo de multiplicarlo) y dispuestas a aceptar las responsabilidades que conlleva formar parte de una organización.
- *Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad.* Destaca el compromiso de las organizaciones y sus miembros con procesos activos de construcción ciudadana y de desarrollo local, su gestión socialmente responsable y su contribución a la estabilidad y pluralidad de los mercados.

En esta definición, el término actividad económica se entiende en el sentido más clásico de la economía: como la asignación de recursos limitados para la satisfacción de necesidades o, incluso, como la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Esto implica que numerosas asociaciones pueden ser clasificadas como organizaciones económicas debido a los medios que utilizan, las necesidades que satisfacen y los servicios mercantiles o no mercantiles que ofrecen, y que, por lo tanto, participan en la producción de riquezas y el incremento del bienestar en general. Por otro lado, las cooperativas, mutuales y asociaciones son las estructuras más susceptibles de cumplir, a priori, con los principios enumerados, pero como estos no implican criterios jurídicos o administrativos, pueden ser aplicados por todas las organizaciones independientemente de su forma jurídica o la ausencia de una figura legal que avale su funcionamiento (Defourny, 2003).

Sin embargo, este enfoque normativo confunde la igualdad formal de los asociados en una organización con la democracia en el proceso de decisión. Históricamente, las organizaciones de la Economía Social se crearon bajo condiciones de necesidad –para dar respuesta a problemas socioeconómicos como el desempleo o la escasez de servicios sociales- y en base a una identidad colectiva, representada en un grupo homogéneo. Sin embargo, muchas entidades creadas en el último cuarto del siglo XX, son el resultado del agrupamiento de múltiples grupos (usuarios, voluntarios, asalariados) alrededor de un objetivo común, que concierne menos a la satisfacción de necesidades de una categoría de actores y más a la finalidad de servicio a la colectividad. Dado que estas implican la movilización de una pluralidad de actores, la democracia contenida en sus estatutos ya no resulta suficiente para asegurar la democracia interna que supone la participación activa de todos los grupos asociados al proyecto (Laville, 2004b).

En la década del 80, la perspectiva de la Economía Solidaria intenta dar cuenta de una multiplicidad de iniciativas innovadoras dirigidas a incrementar tanto las oportunidades de socialización democrática como la oferta de trabajo en Europa. Sus prácticas cuestionan políticamente las relaciones de la economía y lo social y proponen superar los problemas de integración social mediante el trabajo y la

construcción de ciudadanía⁵. En este sentido, la Economía Solidaria se reconoce con las fuentes de la Economía Social, inscribiendo en sus acciones colectivas el carácter político transformador que, en el siglo XIX, caracterizó al asociativismo obrero.

Al igual que la Economía Social, las iniciativas de la Economía Solidaria⁶ intentan dar respuesta a problemas cotidianos que ni el mercado ni el Estado son capaces de resolver, a partir de la construcción conjunta de la oferta y la demanda, o sea mediante la interacción voluntaria de las personas implicadas (profesionales y usuarios). De esta forma, la demanda no tiene que adaptarse a la oferta disponible (como ocurre en el dominio de los servicios sociales), ni recurrir a posibles arreglos dentro del espacio doméstico para realizarse. Las necesidades planteadas pueden ser resueltas en la esfera pública y a través de la acción colectiva.

En el plano económico, las iniciativas de la Economía Solidaria se constituyen principalmente dentro de la economía no monetaria identificada principalmente en el asociacionismo, basada en el principio de reciprocidad, de donde surgen recursos como el voluntariado y las donaciones. También promueven soluciones mixtas que recurren a la hibridación entre la economía no monetaria y las economías mercantil (basada en el principio de mercado) y no mercantil (basada en el principio de redistribución)⁷. La hibridación de los recursos les permite

5 La ciudadanía no sólo hace referencia a la dimensión social sino también a la existencia de derechos universales y a la vigencia de condiciones históricas y políticas que atraviesan transversalmente las condiciones sociales, económicas y políticas de la sociedad para facilitar la materialización de estos derechos (Repetto, 1998; Silva, 2001). La ciudadanía expresa una relación particular entre sujeto y Estado, entre individuo y estructuras formales, las que, al amparo del marco legal definido por la existencia de la ley, otorgan a cada individuo un conjunto de derechos y deberes que regulan y norman la coexistencia social, o sea, hacen posible la vida en sociedad (Silva, 2001).

6 Su tipo ideal de iniciativa son los servicios de proximidad que utilizan su actividad económica como medio para promover relaciones sociales de solidaridad, como los servicios a domicilio, el cuidado de niños, el transporte colectivo local, la revalorización de los espacios públicos urbanos, los comercios de proximidad, los servicios culturales y de entretenimiento, los servicios de protección del medioambiente, entre otros. Otras experiencias como el comercio justo, las redes de intercambio no monetario y las finanzas solidarias se han asociado a esta perspectiva, contribuyendo a reforzarla.

7 Esta perspectiva afirma que la economía puede ser definida a partir de tres principios de base -mercado, redistribución y reciprocidad- de combinaciones variables a lo largo del

ampliar el alcance de sus acciones y el público al que se dirigen y considerar la igualdad de acceso a los servicios que ofrecen, así como reforzar su autonomía al conferirles márgenes de maniobra suplementarios (Eme & Laville, 2004).

La dimensión política de la Economía Solidaria resulta tan constitutiva de sus prácticas como su dimensión socioeconómica, dado que sus objetivos no abarcan sólo la producción sino también el cambio político-institucional. Las iniciativas enmarcadas en esta perspectiva impulsan formas de participación ciudadana alrededor de los problemas cotidianos. Son también activas y promotoras de cohesión social y de la redefinición de la gobernanza local, regional e, incluso, nacional. No sustituyen la acción estatal, sino que proponen formas de regulación política que, en articulación con las regulaciones públicas, intentan promover una economía plural e incluyente (Bucolo, Gardin, & Laville, 2004). Es por esto -y por la propia influencia de las regulaciones públicas sobre la trayectoria de las iniciativas- que la actitud de las autoridades públicas es determinante para el desarrollo y consolidación de la Economía Solidaria (Eme & Laville, 2004).

Actuando sobre ambas esferas, la socioeconómica y la sociopolítica, las organizaciones de la Economía Solidaria cuestionan el orden económico establecido e influyen sobre el modelo de desarrollo, superando la función de simples paliativos contra el desempleo y alimentando la reflexión sobre la naturaleza del lazo social, las finalidades del intercambio económico y la posibilidad de los individuos de volverse sujetos de su propio futuro. Es importante destacar que el enfoque de la Economía Solidaria no se propone reemplazar la solidaridad institucionalizada ni compensar la reducción del gasto público social para corregir las fallas de la economía actual, sino reinscribir la solidaridad como eje de la economía (Eme & Laville, 2004) y politizarla para fortalecer la democracia (Roustang, 2004).

Algunas críticas a este enfoque señalan la tendencia a reducir la Economía Solidaria a un tipo de actividad ligada específicamente a los servicios de proximidad o solidarios, dejando de lado aquellas iniciativas basadas en relaciones

tiempo, y que, por lo tanto, la economía actual no es una economía de mercado sino una economía con mercado, en la que este constituye uno de sus componentes centrales, pero no el único productor de riqueza (Bucolo, Gardin, & Laville, 2004).

mercantiles y orientadas al desarrollo económico y social, como a menudo ocurre con las organizaciones cooperativas y mutuales (Lévesque & Mendell, 2003).

No obstante, el enfoque de la Economía Solidaria presenta importantes elementos de convergencia con el de la Economía Social, por lo que resulta adecuado utilizar, la expresión “Economía Social y Solidaria” para denominar al conjunto de actividades económicas de utilidad social que poseen como misión promover otra relación de trabajo, inserción social y creación de empleos e impulsan un proyecto político transformador (Chaves & Monzón, 2007). Según Wautier (2004, siguiendo a Lipietz, 2000), mientras que la Economía Social contesta la pregunta “¿cómo hacerlo?” (estatutos, principios y prácticas de funcionamiento), la Economía Solidaria responde “¿en nombre de qué se hace?” (valores, sentido de la acción, criterios de gestión).

La Economía Solidaria, como enfoque complementario al de la Economía Social, representa una forma particular de participación de las organizaciones en modelos de desarrollo basados en prácticas económicas que se corresponden con los valores y principios enunciados. De allí que el carácter solidario de la Economía Social depende, en gran parte, del modelo de desarrollo en que se inscribe y del tipo de modelo que sus prácticas y sus orientaciones favorecen (CIRIEC Canadá, 1998). Según Bouchard y Levesque (2010) esta postura pone de relieve el potencial de la Economía Social, pero también la posibilidad de que este potencial no siempre pueda ser completamente explotado.

2.2 Economía Solidaria y Economía del Trabajo en América Latina

Así como la Economía Solidaria europea encuentra sus raíces en la falta de respuesta a los problemas sociales que se manifiestan desde la crisis de mediados de la década del 70 (Eme & Laville, 2004), en América Latina la Economía Solidaria⁸ reaparece en la década del 90 como respuesta a la desregulación de las economías nacionales y sus graves consecuencias económicas y sociales: desempleo, pobreza y desigualdad social (Singer, 2004).

⁸ Para evitar confusiones se utilizará el término Economía Solidaria a lo largo de este apartado. Es necesario aclarar, sin embargo, que son diversas las expresiones utilizadas en la región para referirse a formas alternativas de producción: Economía Social, Economía de Solidaridad, Economía Social y Solidaria, Economía Popular, Socioeconomía Solidaria, Economía del Trabajo, Economía de la Vida, etcétera.

En este contexto, los autores latinoamericanos han tendido a identificar la Economía Solidaria con las estrategias colectivas de supervivencia desarrolladas por los sectores populares (Nuñez, 2007), los excluidos del mercado de trabajo (Singer, 2007; Tiriba, 2007) o los segmentos sociales de bajos ingresos (Gaiger, 2007).

Frente a estas perspectivas Razeto Migliaro (2007) propone pensar a la Economía Solidaria como un gran espacio en el cual convergen grupos que, por distintos motivos e intereses, se hacen cargo de problemas concretos y actuales de su realidad y experimentan nuevas formas económicas centradas en el trabajo y la solidaridad. El dinamismo de la Economía Solidaria se expresaría, entonces, en aspectos como la inclusión a través del trabajo y la solidaridad en las acciones económicas organizadas que desarrollan las personas en situación de pobreza y marginalidad, las dirigidas a ayudar a otras personas, los grupos que buscan la participación social o que cuestionan las estructuras socioeconómicas de la sociedad actual y/o el modo de hacer y organizar la economía que estas implican, quienes intentan abordar la problemática de género y de la familia, los pueblos y etnias originarios y quienes buscan la dignificación del trabajo desde una visión humanista y espiritual. En esa dirección también se subraya la importancia de una Economía Solidaria cuya sostenibilidad requiere la extensión de las relaciones asociativas solidarias a todos los sectores de actividad y la ampliación diversificada de su espectro social de modo de no quedar reducida a una “economía de pobres para pobres”.

Los principales enfoques de la Economía Solidaria Latinoamericana retoman el proyecto de transformación social de los pensadores del siglo XIX, pero llevan sus reflexiones más allá de las propuestas de la Economía Solidaria europea que se considera compatible con el mercado y el Estado al plantear la necesidad de crear “otra economía”, que asegure la reproducción ampliada de la vida. En esta dirección, la Economía Solidaria puede ser entendida como una economía alternativa al capitalismo -una opción entre diversas formas económicas- o como un sistema contra hegemónico frente al capitalismo.

Los enfoques latinoamericanos proponen introducir la solidaridad en la economía misma, no como una forma de paliar los problemas, sino como un factor de producción esencial del ciclo económico, promotor de otras formas de organización y de una nueva racionalidad económica (Razeto Migliaro, 2007).

Asimismo, sugieren que las relaciones microsociales –internas y democráticas- ya no son suficientes para enfrentar los desafíos actuales de la sociedad, planteando como necesario un abordaje de carácter macropolítico que impulse un cambio en las relaciones de propiedad, de intercambio y de ciudadanía (Coraggio, 2004; Duchrow & Hinkelammert, 2007). En esta perspectiva, la Economía Solidaria propone que los principios de solidaridad y cooperación no queden restringidos a la organización interna de las unidades productivas, sino que se extiendan a las relaciones externas para que la articulación con otras organizaciones y el compromiso con el entorno y la comunidad impulsen procesos de desarrollo territorial solidarios e integrales que hagan viable otra sociedad (de Melo Lisboa, 2007)

Aunque la extensión de estos principios es lo que diferencia a la Economía Solidaria del cooperativismo tradicional según de Melo Lisboa (2007), esta es -según Gaiger (2007)- una propuesta de transformación social a largo plazo. En la actualidad, los emprendimientos solidarios pueden reproducir estos principios en sus relaciones internas, pero hacia afuera sus vínculos raramente logran superar la lógica mercantil del dinero y el intercambio en general, lo que no sólo dificulta la promoción de otra sociedad sino también, y principalmente, la consolidación y desarrollo de las iniciativas existentes (Gaiger, 2007). Lograr esta transformación requiere, según el autor, la puesta en marcha de un nuevo modo de producción⁹ y, por tanto, la superación del modo de producción capitalista y de las formaciones sociales que le corresponden.

En América Latina, el debate actual en torno a la Economía Solidaria puede ser comprendido a partir de dos vertientes: la que algunos denominan propiamente como “Economía Solidaria” y la “Economía del Trabajo”. En la primera, el principio de mercado está más presente que la reciprocidad, que opera desde fuera de las

9 Entendido como “...el conjunto de relaciones que vinculan a los individuos y grupos al proceso de producción, en el sentido amplio de sus condiciones materiales de existencia, abarcando igualmente a la circulación y el intercambio de bienes materiales. Representa la forma estructurante de cada sociedad, por la cual son provistas sus necesidades materiales, en una etapa determinada de su desarrollo. En su cimiento, como elemento distintivo, reside un mecanismo social específico de creación, control y apropiación del excedente social generado por el trabajo, otorgándole una lógica y rasgos propios, inherentes a su reproducción y al estándar dinámico de su evolución histórica.” (Gaiger, 2007:84).

relaciones de trabajo; en la segunda, la reciprocidad forma parte de la naturaleza misma de las relaciones sociales del trabajo y de la distribución de recursos y productos (Quijano, 2007). Esta diferencia entre ambas vertientes remite a la crítica que realiza la Economía Solidaria europea a la Economía Social por la centralidad que adquieren las reglas de mercado en su funcionamiento.

En líneas generales, ambas vertientes latinoamericanas proponen una visión macropolítica de la Economía Solidaria y promueven nuevas estructuras económicas y espacios propicios para construir una nueva ciudadanía y promover la inclusión social (Hintze, 2007). Asimismo, coinciden en considerar a las unidades microeconómicas de la Economía Solidaria como organizaciones de trabajadores basadas en la autogestión¹⁰, el trabajo cooperativo, la propiedad colectiva y la libre asociación, dirigidas a:

- producir para el mercado, motivadas por la creación de empleo e ingresos monetarios para sus asociados;
- comprar en escala, para mejorar el poder de negociación en el mercado de sus asociados;
- socializar los riesgos o proveer crédito a sus asociados;
- producir condiciones de vida para la reproducción de sus miembros o el uso colectivo de su comunidad.

La vertiente latinoamericana de la Economía Solidaria presenta similitudes con el concepto europeo de Economía Social y destaca la autogestión como práctica constitutiva de las organizaciones que la integran. Subraya, asimismo, el riesgo de abandono de esta práctica y la pérdida de cohesión y coherencia consiguiente, basándose en los procesos de isomorfismo ocurridos en las cooperativas de consumo, financieras y agrícolas hacia fines del siglo XIX y en el debilitamiento del vínculo de las cooperativas con los sindicatos, debido a las propias tensiones

10 La autogestión es un sistema de organización de las actividades sociales (productivas, de servicio, administrativas), desarrolladas por la acción intencional y convergente de varias personas, según el cual las decisiones relativas al destino del grupo y sus actividades son directamente tomadas por quienes las ejecutan y prevalece la autonomía decisoria del colectivo por sobre cualquier interferencia de voluntades ajena. De este modo, la autogestión promueve el desarrollo del individuo como sujeto social y brinda un nuevo significado a las prácticas sociales vinculadas con la organización del trabajo, asociándolas a la idea de transformación de la sociedad capitalista (Peixoto de Albuquerque, 2004).

ideológicas del movimiento obrero y su adaptación al nuevo orden asalariado (Singer, 2004; 2007). Estas tendencias de pérdida de identidad se acentuaron durante la primera mitad de siglo XX, debido a la sinergia entre el Estado y el mercado y la paulatina instrumentalización del movimiento asociativo por el Estado (Defourny, 2003; Laville, 2004a).

La Economía Solidaria es definida como un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo, una opción económica, política e ideológica, continuamente recreada por quienes se encuentran (real o potencialmente) marginados del mercado de trabajo. Su unidad típica son los emprendimientos solidarios basados en la libre asociación, el trabajo cooperativo y la autogestión democrática (Gaiger, 2007). De manera específica, Singer (2007) propone como unidad tipo-ideal la forma cooperativa, caracterizada también por la propiedad colectiva de los medios de producción, la distribución de sus excedentes según criterios que priorizan el trabajo y su sistemática articulación con el mercado. Sin embargo, también integran la Economía Solidaria asociaciones de emprendedores, clubes de trueque y cooperativas de consumidores, especialmente las de crédito, de vivienda, de salud y escolares.

La Economía Solidaria es una estrategia para neutralizar la creciente desigualdad social y desactivar las relaciones de explotación entre capitalistas y trabajadores (Nuñez, 2007). Así, las organizaciones de la Economía Solidaria buscan reintegrarse a la división social del trabajo, competir con las empresas de capital y generar iniciativas económicas que permitan a los pequeños productores y los trabajadores asalariados acceder a ventajas comparativas en el mercado.

La Economía Solidaria no es un híbrido entre el modo de producción capitalista y la producción mercantil simple, sino una síntesis superadora que propone la socialización de los medios de producción y distribución y sus productos. En este proyecto se vinculan dos grupos de trabajadores: los propietarios de medios individuales de producción y distribución que dependen de la venta de sus productos para obtener ingresos y los que sólo tienen su capacidad de trabajar y dependen de su venta para vivir.

Entre los autores que ilustran la perspectiva de Economía Popular, Coraggio (2007) identifica el término con el conjunto de relaciones existentes entre las

unidades domésticas¹¹ que posibilitarían la constitución de un sector orgánico denominado Economía del Trabajo y la consiguiente transformación –estructural e institucional- del sistema capitalista y la transición hacia otra realidad. Así caracterizada, la Economía Popular es considerada como el conjunto de recursos, prácticas y relaciones económicas propias de las unidades domésticas que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo. Comprende el conjunto formado por los recursos que gestionan, las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades mediatas e inmediatas, las reglas, valores y conocimientos que orientan estas actividades y los agrupamientos, redes y relaciones originadas en la organización formal o la repetición de su actividad.

El fondo de trabajo, por otra parte, refiere a las capacidades que poseen los miembros de las unidades domésticas para resolver solidariamente su reproducción. La realización de este fondo abarca tanto el trabajo mercantil, por cuenta propia individual o colectivo y asalariado público o privado, como el trabajo de reproducción propiamente dicho (trabajo de producción para el autoconsumo y el consumo comunitario y el trabajo de formación y capacitación) (Coraggio, 2007).

Desde esta óptica, la Economía Popular y la Economía del Trabajo, en particular, abarcan toda forma de realización del fondo de trabajo dirigida a lograr la reproducción ampliada de las unidades domésticas (Coraggio, 2009) como la unidad básica de análisis y de acción, junto con sus unidades económicas y sus múltiples extensiones sociales. Esto involucra un grupo heterogéneo de redes de cooperación, formales e informales, y agrupamientos voluntarios y de organizaciones de producción, distribución y relación con el mercado, vinculadas con diversas y múltiples actividades económicas (Quijano, 2007). Comparten una lógica de funcionamiento que se aleja de la obtención de ganancias monetarias y

11 Entendidas por Coraggio (2007:172) como “un grupo de individuos, vinculados de manera sostenida, que son –de hecho o de derecho- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención (mediante su trabajo presente o mediante transferencias o donaciones de bienes, servicios o dinero) y distribución de las condiciones materiales necesarias para la reproducción inmediata de todos sus miembros”. Cada unidad doméstica puede abarcar o articular uno o más hogares y participar en una o más redes contingentes comunitarias (de reciprocidad) o públicas (de redistribución social) presentes en su comunidad.

excedentes que puedan ser intercambiados en el mercado -característica de las empresas capitalistas- y están estrechamente vinculadas a la reproducción ampliada de la vida y la satisfacción de necesidades. Poseen una lógica de organización fundamentalmente híbrida, integrada a la economía de mercado y a la economía no monetaria, que forma parte de un modo específico de organización socioeconómica, con sentido y racionalidad propia, y no necesariamente constituyen una estrategia de transición hacia la modernidad capitalista¹². Bajo esta lógica, el trabajo es la categoría dominante, predominan las relaciones de reciprocidad y cooperación y existe un reconocimiento mutuo entre sus integrantes -debido a una trayectoria común- y una identidad popular (Nyssens, 1998).

Sin embargo, la Economía Popular es parte del sistema capitalista (Coraggio, 2007; 2010b). Sus valores de reciprocidad y solidaridad se combinan hoy con la competencia entre unidades domésticas para la inserción de sus miembros en el mercado de trabajo y el sentido de su existencia responde más a la lógica hegemónica, al cumplir las funciones de reproducir la fuerza de trabajo que requiere el capital y de reducir el valor del salario requerido para cubrir su consumo, que a la reproducción ampliada de la vida. Al mismo tiempo, la Economía Popular está formada por unidades económicas de comportamientos heterogéneos, algunas cercanas a la lógica mercantil y otras portadoras de un gran potencial porque su propuesta busca trascender, mediante valores comunitarios y solidarios y sus capacidades organizativas y de gestión, la Economía Popular (Bastidas-Delgado & Richer, 2001).

Como proyecto de largo plazo para superar la Economía Popular, Coraggio (2003) plantea la perspectiva de la Economía del Trabajo, entendida como "...un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con una lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la Economía del Capital y a la Economía Pública" (2007:37), que afirma la primacía de los intereses del conjunto de los trabajadores y de sus múltiples identidades y agrupamientos. La Economía del Trabajo se dirige a la construcción de un sistema económico con un estándar

12 Los enfoques que abordan la economía informal, así como muchos programas de desarrollo de microempresas, conciben a estos emprendimientos como organizaciones que deben incorporar el criterio de eficiencia del mercado y la separación de la economía doméstica de la economía de la empresa (Coraggio, 2010b).

social, ecológico, político y, también tecnológico, superior al capitalismo convencional (Cattani, 2004).

Al dividir conceptualmente el sistema económico en tres subsistemas -Economía del Trabajo, Economía del Capital y Economía Pública- esta perspectiva supone, por un lado, que el Estado tiene la posibilidad de ser relativamente autónomo del poder económico del capital y encontrar un sentido propio y, por otro lado, que la Economía del Trabajo podría incidir en las políticas públicas y en las relaciones de intercambio con la Economía del Capital, profundizando la democratización de los sistemas políticos y económicos (Coraggio, 2007). Sin embargo, aunque la democracia es una condición necesaria para reducir la explotación y dominación, la instauración de una economía alternativa demanda, según Quijano (2007) un Estado no sólo autónomo de la Economía del Capital, sino también con una estructura de autoridad asociada a la idea de comunidad¹³.

En este marco, la Economía del Trabajo incluiría aquellas actividades económicas y sociopolíticas colectivas que contribuirían con recursos a la reproducción de las unidades domésticas, tanto organizaciones que atienden aspectos específicos de su reproducción (cooperativas de trabajadores, redes de ayuda mutua, sindicatos, formas públicas y cuasi-públicas de producción de bienes públicos), como aquellas que abordan cuestiones que alcanzan al conjunto de la sociedad (movimientos ecologistas, de derechos humanos, de género, de incidencia y control de las políticas públicas, etcétera).

Desde la perspectiva analítica de Polanyi (1957), estos enfoques pueden ser considerados en función de su naturaleza subyacente y en términos de la diferencia formal y sustantiva del término económico. El sentido formal deriva del carácter lógico de la relación entre fines y usos alternativos de los medios en un contexto de escasez. Mientras que las leyes relativas a la elección son universales, la medida en la que son aplicables a una economía particular varía según el sistema económico preponderante, ya que fuera del sistema de mercado el análisis económico pierde casi toda su pertinencia en tanto que método de investigación sobre el mecanismo de la economía.

13 La comunidad entendida como una estructura formal, en la que todos los miembros tienen igual acceso al control de los cargos y roles acordados y a las tareas asignadas, en cada momento, a esos cargos.

El sentido sustantivo proviene de la economía empírica y puede definirse como un proceso institucionalizado de interacción entre el hombre y su entorno que se traduce en la provisión continua de los medios materiales que permiten la satisfacción de las necesidades, sin asumir ni elecciones ni medios insuficientes. La economía sustantiva adquiere unidad y estabilidad a partir de la interdependencia y recurrencia de lo que Polanyi (1957) denomina “formas de integración”: reciprocidad, redistribución e intercambio.

La reciprocidad supone movimientos entre grupos simétricamente ordenados; la redistribución designa movimientos de apropiación en dirección a un centro y luego de este hacia el exterior; y el intercambio se refiere a movimientos de apropiación mutua de bienes que cambian de mano en mano. El intercambio puede darse a tasas o equivalencias fijadas o negociadas. El intercambio a tasas fijadas ocurre bajo formas de integración basadas en la reciprocidad o en la redistribución; si además se agrega la existencia de muchos oferentes y demandantes, la forma de integración es el intercambio a través de mercados formadores de precios (Keifmann, 2009).

Así cada una de estas formas de integración supone determinados acuerdos institucionales (Estado, mercado, organizaciones simétricas, derechos, premios no monetarios, convenios voluntarios basados en el afecto y la fraternidad) en ausencia de los cuales el comportamiento interpersonal no produciría los efectos sociales esperados y que, en el caso de una economía de mercado, preservan la cohesión social.

3. La confluencia de los enfoques de Economía Social y Solidaria

Dado que las iniciativas de la Economía Social en sus diversas vertientes difieren del estereotipo de la economía de mercado, es el sentido sustantivo del término económico el que permite producir las definiciones y conceptos que exigen las ciencias sociales para analizar una forma económica que escapa a la lógica de la economía formal (Polanyi, 1957). El marco general de referencia de lo que en este trabajo se denomina como Economía Social y Solidaria (ESyS) se basa en la síntesis de los enfoques desarrollados en la sección anterior.

Los diversos enfoques de la ESyS coinciden en afirmar que el conjunto de organizaciones que se caracterizan por dar respuesta a las necesidades sociales,

los anhelos de identidad colectiva y los proyectos de una sociedad democrática y equitativa no puede quedar reducidos a las formas jurídicas de cooperativas, mutuales y asociaciones. Existen múltiples organizaciones económicas en la frontera con el sector público, comunitario, sindical y privado-capitalista, cuyos objetivos responden a estas motivaciones y cuya ética de funcionamiento se traduce de múltiples formas en principios que conjugan los aspectos normativos propios de la Economía Social y los aportes de la Economía Solidaria, tanto en su vertiente europea como latinoamericana. Las organizaciones que componen la ESyS se caracterizan por los siguientes principios y prácticas:

- *Producción de bienes y servicios socialmente útiles.* La misión de la organización se corresponde con las necesidades de su comunidad y, en algunos casos, con las oportunidades que brinda el mercado. Esto implica, por un lado, que su productividad no es medida únicamente en función de criterios financieros clásicos, sino también en base a criterios no reducibles a lo económico, como su contribución al desarrollo democrático, a una ciudadanía activa, a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, a promover la cultura, a incrementar la riqueza colectiva, etcétera. Asimismo, los bienes y servicios que brinda pueden ser tanto colectivos como individuales. Aunque el consumo de los bienes y servicios ofrecidos sea divisible presentan beneficios colectivos valorizados por la comunidad. En este sentido es posible hablar de utilidad social, porque su actividad pone en juego criterios de justicia social o lleva a tomar en cuenta los beneficios que genera respecto a otros agentes (Bucolo, Gardin, & Laville, 2004). Además, no es sustitutiva de la actividad pública, ya que la idea de la ESyS es apoyar la (re)organización o (re)construcción del Estado Social. Por otra parte, el excedente de su actividad económica es un medio para realizar la misión de la entidad y no el móvil principal de su funcionamiento.

- *Procedimiento de decisión democrática.* La gestión de la entidad se realiza de manera participativa y democrática, esto significa que todos sus miembros (usuarios, trabajadores, voluntarios u otros) participan activamente en el proceso de decisión y que su capacidad de incidir sobre este proceso no depende del monto del capital detentado, como ocurre en las empresas clásicas. Este procedimiento se refleja de diversas formas en su estructura de organización al incluir órganos assemblearios y electivos, pero también en sus prácticas. El grado de participación puede variar ampliamente de un tipo de organización a otra en

función del tipo de interlocutores involucrados (miembros, beneficiarios, usuarios) y/o las particularidades de algunos sectores en los que operan (particularmente en términos de eficiencia, velocidad o perfil del usuario/cliente) (OIT, 2011). La participación y la democracia tornan esencial la transparencia en la gestión y la formación de los miembros en relación a sus roles, derechos y responsabilidades individuales y colectivas.

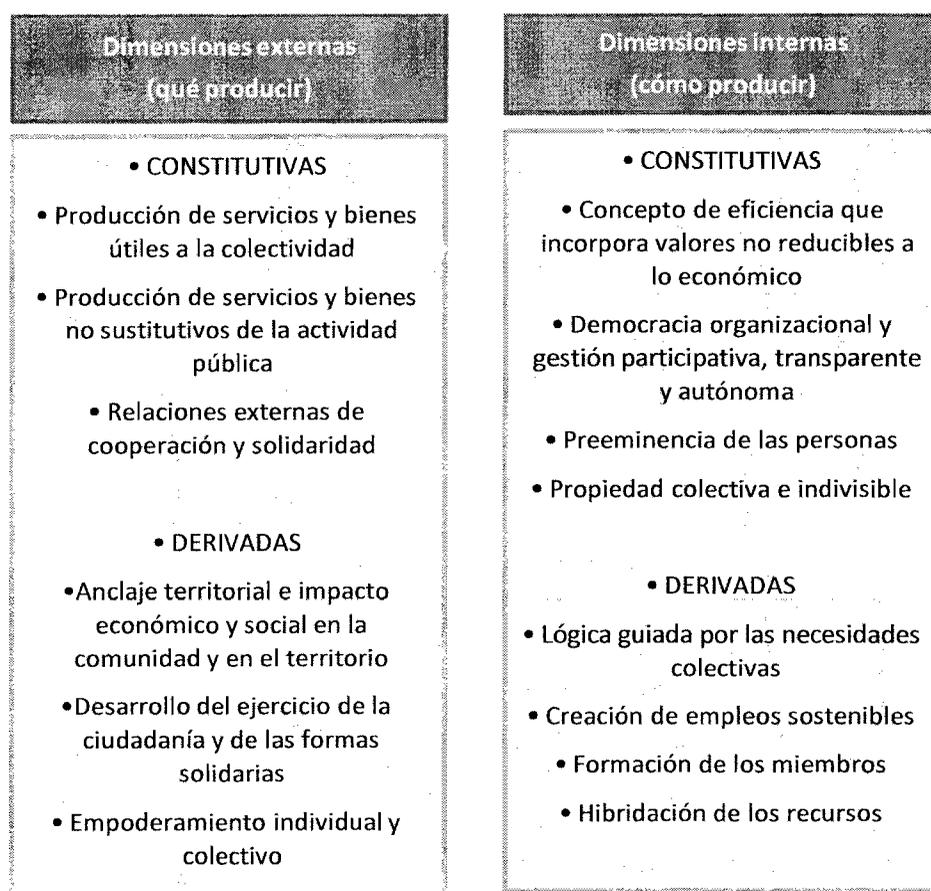
La autonomía de gestión es una condición necesaria de este proceso democrático. No anula la participación del Estado en el proceso de decisión, sino que lo limita equiparándolo al resto de los miembros de la organización. La autogestión, por otra parte, no se encuentra implícita en este principio, que sí asume la participación de todos los grupos involucrados en el funcionamiento de la entidad. La práctica de la autogestión como condición necesaria excluiría a múltiples organizaciones gestionadas por trabajadores asalariados que no poseen las características necesarias para ser asociados, pero que, sin embargo, participan activamente en la toma de decisiones. La gestión jerárquica también está presente en algunas organizaciones, esencialmente como un mecanismo para compartir información y dar respuesta a las demandas de eficiencia y competitividad o al entorno legal de las organizaciones (OIT, 2010).

- *Preeminencia de las personas sobre el capital.* Este principio refleja, por un lado, prácticas muy variadas de distribución del excedente en el seno de las entidades, cuyo criterio común es la primacía de la retribución al trabajo y a las personas por sobre el capital. Por otro lado, implica que la entidad es una propiedad colectiva e indivisible, su lógica responde a las necesidades colectivas de sus miembros o su comunidad y no a la lógica individual del capital. De esta forma, en la realización de sus objetivos, las organizaciones de la ESyS asumen un compromiso básico: la reproducción ampliada de la vida de todos sus grupos de interés.

- *Cooperación y solidaridad en las relaciones externas.* La cooperación y la solidaridad no pueden quedar reducidas a las relaciones de organización interna. Su extensión hacia el vínculo con otras entidades y con la comunidad en general es crucial para impulsar desde la acción cotidiana individual o coordinada de las organizaciones, el desarrollo de las comunidades y transformaciones políticas e institucionales que promuevan la instauración de una economía plural.

- *Estructura de ingresos diversificada.* Aunque este no es un principio de funcionamiento de las entidades de la ESyS, sí es una práctica que las caracteriza. La diversificación de los ingresos es el resultado de la hibridación de los recursos presentes en la economía, producto de la reciprocidad, la redistribución, el intercambio o la economía doméstica – mencionada por la Economía Popular y la Economía del Trabajo-. Esto significa que los ingresos de las organizaciones de ESyS pueden ser el resultado de donaciones monetarias o en especies, la participación en el mercado, transferencias desde el sector público y/o la utilización de recursos que forman parte de la economía doméstica de sus miembros. No obstante, las transferencias desde el Estado pueden plantear dudas acerca de la autonomía de las organizaciones.

Figura 2: Dimensiones externas e internas de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria según su relevancia



Fuente: Elaboración propia en base a Réseau d'investissement social du quebec (2004)

4. Las políticas públicas y la Economía Social y Solidaria

Desde la década de 1980, a nivel internacional, existe cierto consenso en el campo académico, social y político sobre la capacidad de la ESyS para generar nuevas oportunidades en la sociedad, corregir importantes desequilibrios sociales y económicos y contribuir a la consecución simultánea de múltiples objetivos de interés general (Chaves & Monzón, 2000). En particular se destacan sus contribuciones en materia de empleo (OIT, 2011; OCDC, 2007; Simmons & Birchall, 2008), generación y mantenimiento de tejido social y económico, desarrollo local y autonomía territorial (Gordon Nembhard, 2004; OCDC, 2007; Klein & Tremblay, 2011).

Como propuesta apropiada para intervenir sobre la exclusión social¹⁴ la ESyS plantea estrategias integrales y procesos organizacionales democráticos que consideran la heterogeneidad de los sujetos marginados y, por lo tanto, las dificultades para movilizar recursos y definir prácticas que permitan superar esa situación. Además, propone mecanismos adecuados para abordar las formas de exclusión social que potencian los procesos de privación y pobreza, en especial las vinculadas a la restricción de acceso al mercado de trabajo, al financiamiento, al consumo y a la participación en la vida pública, especialmente para aquellos grupos sociales cuyos intereses no son atendidos por otros canales (OIT, 2010).

Desde la década del 80, los Estados nacionales han diseñado e implementado múltiples políticas con referencia a la ESyS dirigidas a la creación y mantenimiento del empleo y a la inserción laboral de colectivos desfavorecidos, ubicados en procesos de exclusión social (Chaves & Monzón, 2000; Hintze, 2003; Hintze & Deux, 2007; Hadjimichalis & Hudson, 2007). Se trata aún de políticas con metodologías “experimentales”, aplicadas heterogéneamente –de acuerdo a la comprensión y reconocimiento de la ESyS que tiene cada gobierno y sus organismos- que enfrentan grandes desafíos para ser eficaces dada su fragilidad y vulnerabilidad institucional en relación con las coyunturas políticas (OIT, 2011)¹⁵.

14 Se utiliza este término para identificar la imposibilidad que tienen las personas de una comunidad de acceder a mecanismos de desarrollo personal e inserción socio-comunitaria y a sistemas preestablecidos de protección. Un desarrollo más amplio de este concepto se presenta en el siguiente capítulo.

15 En Europa, las políticas implementadas para fomentar la ESyS presentan variadas formas. En Irlanda, por ejemplo, el Programa comunitario para el empleo (1994)

Según Greffe (2007), en los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico esta tendencia ha creado una nueva generación de organizaciones y empresas sociales comprometidas con el combate al desempleo y la exclusión y la oferta de servicios locales que de otra forma estarían ausentes, serían de baja capacidad o dependientes de financiamiento externo.

Las políticas sociales y de empleo que incorporan a la ESyS en su diseño plantean la necesidad de superar el modelo tradicional de economía basado en las decisiones y acciones de las empresas capitalistas y públicas y las intervenciones del Estado por considerar que por sí solos, los agentes tradicionales o las clásicas formas de intervención pública no pueden resolver satisfactoriamente los problemas de exclusión social. Del mismo modo la ESyS en sí misma tampoco puede revertir las tendencias de desestructuración que afectan a los territorios, ni

promovió, a través de la transferencia de dinero y la formación tutelada, la creación de 3.000 proyectos que emplearon a 40.000 personas, de las cuales el 81% pertenecían al sector sin fines de lucro. En Francia la implementación del contrato asistido representó más de 200.000 empleos en asociaciones y en Bélgica estas entidades emplearon a más de 40.000 personas en el marco de programas de reinserción de desempleados. En Austria, entre 1984 y 1994, se implementó el programa "Aktion 8.000" para la creación directa de empleo en el sector lucrativo, el cual benefició a unas 45.000 personas. En Alemania, las medidas Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) tienen por objeto la creación directa de empleos temporales en los sectores públicos y sin ánimo de lucro de los colectivos más desfavorecidos y la satisfacción de necesidades no cubiertas en el sector privado. Las ayudas al empleo por la vía de incentivos a la creación de empresas de ES son utilizadas en Grecia, Portugal y España y se dirigen especialmente a las personas más desfavorecidas del mercado de trabajo (Chaves & Monzón, 2000).

En la provincia de Quebec, Canadá, el gobierno provincial financia junto al gobierno nacional a organismos sin fines de lucro que ofrecen financiamiento, bajo diversas formas de préstamo, a pequeñas y medianas empresas de capital colectivo, nuevas o en expansión, para su crecimiento, sostenimiento y/o la creación de empleo, como el Fondo de Desarrollo del Empleo- Montreal y la Sociedad Local de Inversión en el desarrollo del empleo.

Los ejemplos en América Latina se remiten a la última década. En Brasil, por ejemplo, se puso en marcha en el año 2004 el programa "Economía Solidaria en Desarrollo" dirigido a promover el fortalecimiento y la divulgación de la ESyS mediante políticas integradas generadoras de trabajo, ingresos, inclusión social y desarrollo solidario. En Ecuador el Programa Nacional de Finanzas Populares, Emprendimientos y Economía Solidaria se inicia en el año 2008 con el fin de potenciar la capacidad emprendedora de la población excluida y la generación de sus ingresos (Castelao Caruana & Srnec, 2012).

las situaciones de exclusión en la que se encuentran diversos grupos. Por el contrario, las acciones del sector público y de la ESyS resultan complementarias, tanto por las esferas de las que se ocupan como por las poblaciones a las que se dirigen -aquellas con necesidades en su sentido más amplio- y son capaces de integrar la función económica y la función social (Defourny, 2003; Monzón, 2003; Favreau, 2005).

Aunque la ESyS puede ser un instrumento favorecedor del progreso económico y la transformación social en interacción con el Estado y el mercado, también puede instituir una economía de pobreza si se convierte en un instrumento de intervención pública vacío de contenido político (Vaillancourt & Favreau, 2001)¹⁶ destinado a suplir la retirada del Estado de sus responsabilidades sociales (Amin, Cameron, & Hudson, 2002). La intensidad y el modo en que se involucra la ESyS en las decisiones y acciones públicas depende tanto de su reconocimiento político como de su interacción con los actores públicos implicados en el surgimiento, formulación y resolución de los problemas públicos.

Las organizaciones de la ESyS -como otros grupos privados afectados, objetiva o subjetivamente, por la cuestión pública a resolver- producen, gestionan y movilizan recursos¹⁷ que inciden sobre los procesos, resultados y/o efectos de las políticas públicas. En particular, sus estructuras colectivas de apoyo -federaciones, partenariados, redes sectoriales e intersectoriales- no sólo dan visibilidad y proyectan una imagen de la ESyS en la sociedad, sino que también determinan su capacidad de incidir en los procesos de elaboración y aplicación de las políticas públicas nacionales y comunitarias, representando sus intereses específicos. Estas

16 El desempeño de la ESyS no puede quedar reducido a la actividad individual de las organizaciones que la componen, ya que carece de sentido si no se consideran, al mismo tiempo, todas aquellas variables determinantes para orientar los objetivos estratégicos de amplios colectivos sociales, imposibles de captar y/o recomponer en el estricto marco de una unidad empresarial (Monzón, 2003). En oposición a esta idea, Lloyd (2007) afirma que el carácter alternativo o radical de la ESyS se torna más evidente cuando surgen cuestiones vinculadas a la participación, la democracia, el empoderamiento, la cooperación, etcétera en la organización interna de la entidad, en su relación con los clientes o en el contexto más amplio de su relación con el Estado.

17 Recursos legales, económicos, personales, informativos, organizativos e infraestructurales, así como el tiempo, el consenso y la capacidad de movilización política, entre otros.

entidades reflejan la relación interna entre los componentes de la ESyS, su nivel de cohesión y sentimiento de pertenencia (Chaves & Monzón, 2007; Spear, 2000).

Las intervenciones públicas reflejan la agenda gubernamental y sus tensiones sociales implícitas y expresan el rol del Estado y su elección –la de sus representantes e instituciones- frente a las diversas opciones de resolución que los problemas públicos admiten teórica, política o materialmente (Oszlak, 1997). El contenido de la agenda pública y el posicionamiento del Estado con relación al mercado y la sociedad civil en la resolución de los problemas públicos (Alcock, Glennerster, Oakley, & Sinfield, 2001) es el resultado de una compleja trama que involucra ideologías dominantes, valores socialmente consensuales, intereses, arreglos institucionales, conocimientos y técnicas de actuación propios de cada sector, entre otros.

Por esto, la posición de la ESyS en la perspectiva de desarrollo nacional es resultado del contexto social, cultural, político y económico y, en particular, de la interacción entre las entidades de la ESyS y el Estado y los efectos mutuos que varían considerablemente en términos de intensidad y modalidad a lo largo del tiempo. Una dimensión clave de esta relación es la capacidad de negociación en lo que concierne al programa social del Estado con respecto a las estructuras de apoyo privadas de la ESyS (Spear, 2000).

Diversos autores (CIRIEC Canadá, 1998; Vaillancourt & Favreau, 2001; Lévesque & Mendell, 2003; Bouchard & Lévesque, 2010; Lévesque, 2001) reconocen que el carácter solidario de la ESyS depende, en gran parte, del “modelo de desarrollo” en el que se inscribe. La noción de modelo de desarrollo, en el sentido regulacionista del término, no se limita ni a un sistema de producción ni mucho menos a un modelo de empresa, sino que considera el modo de regulación y las relaciones sociales (Bélanger & Lévesque, 1995; Bourque, 2000). En base a la historia quebequense, los autores proponen cuatro modelos ideales caracterizados a partir de 1) los actores sociales (fuerza, visión y estrategia), sus alianzas para formar un bloque social y el paradigma empresarial que les da sentido; 2) el modo de regulación y las formas de gobernanza respecto al papel del mercado, el Estado y la sociedad civil; 3) el sistema de producción, las formas de organización del trabajo, las relaciones entre las empresas, las políticas industriales y económicas; 4) el sistema de servicios públicos, la redistribución y la

organización de los servicios; y 5) las políticas de inserción en la economía mundial (Tabla 2).

Tabla 2: Cuatro tipos ideales de modelos de desarrollo

Modelos Elementos	Competitivo	Fordista-Providencial	Neoliberal	Cooperativo (Partenarial)
Interés general	Suma de intereses particulares	Interés superador: más allá de intereses particulares (Estado)	Suma de intereses particulares	Diversidad de intereses colectivos- jerarquización
Protagonistas	Burguesía y Propietarios (mercantil-doméstico)	Industriales, sindicatos, tecnócratas (cívico-industrial)	Financistas, economía del saber, mayoría silenciosa (mercantil-doméstica)	Empresariado, sindicatos, grupos sociales (mercado-cívico solidario)
Estado	Estado mínimo	Estado intervencionista regulador, redistribuidor, productor, actor social	Fallas del Estado. Estado mínimo, desregulación	Estado socio, regulador y redistribuidor
Mercado	Autorregulación Mercantilización. Subsidio óptimo.	Fallas de mercado. Mercado circunscrito	Autorregulación Mercantilización	Superioridad del mercado para la coordinación. Reconocimiento de las fallas de mercado
Sociedad Civil	Lo social: caridad, benevolencia, filantropía	Fallas de la sociedad civil. Lo social como costo.	Capital Social. ESyS no mercantil (para los excluidos).	Lo social: un activo. ESyS: mercantil y no mercantil
Instituciones	Asegurar la competencia. Estado: infraestructura, defensa, justicia, etc.	Estatización de los servicios públicos, empresas públicas, regulación	Asegurar la competencia, promover la industria, privatización en todas las direcciones	Asegurar la competencia, promover la industria
Organización	Pequeñas organizaciones, descentralización	Grandes organizaciones, burocracia, centralización, jerarquía pública (economía de escala)	Organización flexible, tercerización, descentralización, orientada por el cliente	Organización en red, participación negociada, descentralización, ciudadanía
Finalidad	Crecimiento económico	Crecimiento económico, empleo, poder de compra	Crecimiento económico	Crecimiento económico, democratización

Fuente: Levesque (2001)

Cada uno de estos modelos de desarrollo plantea un determinado posicionamiento del Estado frente al mercado y la sociedad civil, así como una concepción dominante sobre el interés general y la dimensión social. En el modelo competitivo, la ESyS se encuentra influenciada fuertemente por la doctrina social de la iglesia y en sus actividades prevalece la caridad y la benevolencia. En el fordista-providencial, la dimensión social concierne sólo al Estado -que tiende a intervenir en el conjunto del territorio mediante acciones estandarizadas y estructuradas- y la ESyS es, por lo tanto, considerada una forma de organización residual, una herencia del pasado. En este marco, la dimensión social se vincula casi exclusivamente con problemas sociales que generan gastos al Estado.

En el modelo neoliberal el mercado es la única instancia de regulación y el principal mecanismo de satisfacción de los deseos y necesidades y la cuestión social concierne sólo a quienes no participan en éste. En este contexto, la ESyS tiende a transformarse en una economía informal para pobres, restringida a responder a las necesidades, cercenando toda iniciativa motivada por aspiraciones relativas a otra sociedad u otro modo de vivir y trabajar y escindida de los desafíos de la economía dominante. Aquellos factores sociales que adquieren valor como activo o capital son instrumentalizados para la búsqueda de beneficios y, de esta forma, la ESyS -que sólo sería solidaria en el nombre- se transforma en cómplice de la dualización de la sociedad y la exclusión social (Vaillancourt & Favreau, 2001).

Por último, el tipo cooperativo (partenarial) contempla la dimensión social como una cuestión del Estado y de la sociedad civil. Con el apoyo de los poderes públicos, la ESyS contribuye a formular soluciones basadas en la rearticulación Estado- Mercado- Sociedad que promueven la democratización de la economía y la participación de nuevos actores económicos (mujeres, grupos comunitarios, jóvenes, etcétera). A diferencia del dúo Estado-Mercado del modelo fordista, que ofrece una oposición conceptual clara entre interés individual e interés colectivo, el trío Estado- Mercado- Sociedad civil demanda una construcción más compleja y nuevos compromisos que combinen el interés individual, colectivo y general (Bouchard & Lévesque, 2010).

La ESyS -como se la define en la sección 3- se inscribe "naturalmente" en este último modelo, donde encuentra espacios para promover el debate público de los problemas y necesidades e incentivar a las personas y organizaciones a

convertirse en sujetos de su realidad y promotores de su propio desarrollo (Eme & Laville, 2004). Esta forma de ESyS es una propuesta de producción y distribución coherente con una perspectiva de desarrollo económico local que reconoce el déficit integrador de la economía centrada exclusivamente en el mercado y la necesidad de promover la inclusión social mediante el trabajo, la participación democrática y la construcción de ciudadanía.

5. El enfoque territorial de las políticas públicas

El Desarrollo Económico Local (DEL) es una estrategia de intervención en y desde los territorios¹⁸, carente de un cuerpo teórico unificado y comprensivo. Una de sus características fundamentales es su naturaleza territorial, ya que el proceso de cambio estructural que se propone tiende a generar o reforzar dinámicas sistémicas de escala local -estructuraciones y arreglos sociales- cuyo origen se encuentra en la pertenencia territorial de los actores (Klein J. L., 2005). Es en el territorio donde se conjugan determinadas relaciones de producción, cierta trama socio-institucional y una modalidad de inserción específica en el sistema económico nacional y global (Rofman, Suárez, & Polo, 2002) dado que lo local no puede ser definido en sí, sino en su interrelación con las redes globales (Klein J. L., 2005).

En términos de este tipo de desarrollo coexisten diversas lógicas de análisis relativas a las posibilidades de acción que poseen los territorios para responder a los desafíos y oportunidades de la globalización y actuar sobre su realidad económica, social, ambiental e institucional. Cada una implica un enfoque diferente acerca del DEL y la importancia relativa que adopta lo económico en

18 La idea de territorio complejiza el concepto de espacio utilizado tradicionalmente por la teoría de la localización o teoría económica espacial para analizar la distribución geográfica de la actividad económica, los problemas resultantes de su estructuración y las interrelaciones y reacciones de los agentes. En la noción de DEL el territorio posee un valor intrínseco y se constituye a partir de la historia de los grupos humanos que lo habitan y las condiciones geográficas, ambientales, culturales, políticas y económicas específicas. La combinación de factores le otorga singularidad y significación, generando un sentido de lugar y pertenencia que se pone en juego al momento de definir el territorio (Gallicchio & Camejo, 2005). De esta forma, el territorio supone la heterogeneidad y complejidad del espacio y contiene los factores económicos, sociales, ambientales y políticos que lo caracterizan.

este proceso, así como su relación con otras dimensiones del desarrollo. Sus estrategias de intervención, por lo tanto, también son divergentes. Mientras unas se focalizan en la esfera económica y las inversiones individuales, otras se orientan a generar o consolidar dinámicas colectivas y transformar los problemas de la sociedad en proyectos comunitarios (Favreau & Boucher, 2000).

Los diversos enfoques, sin embargo, coinciden en afirmar la complejidad y multidimensionalidad que requiere la estrategia de DEL, la cual redefine el concepto de intervención pública al incorporar un abordaje territorial. Las acciones sobre el territorio deben considerar la participación de diversos actores en el proceso de toma de decisiones (diferentes niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, organizaciones vecinales, redes de solidaridad, centros de educación e investigación, etcétera) y analizar otras dimensiones de los problemas, aparte de la social y económica, para evaluar el conjunto de las cuestiones políticas, ambientales, etcétera que determinan la realidad local.

En el marco de este enfoque, las políticas nacionales deben transitar desde una lógica sectorial y especializada, donde el gobierno central decide las áreas que requieren intervención e implementa las estrategias necesarias con escasa participación de los actores locales, hacia una lógica territorial- horizontal (Arocena, 2001a). La incorporación de este abordaje supone la flexibilidad de las políticas públicas para adaptarse a las características específicas de cada región, potenciando sus distintas sinergias, atributos y activos (Ropert, 2009).

Por otro lado, las políticas públicas son entendidas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultado de la interacción entre diferentes actores públicos y privados, con distintas visiones del problema a resolver y con diversos niveles de poder, recursos y protagonismos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). En línea con la noción de DEL, el enfoque territorial propone la creación de ámbitos de participación que involucran a la ciudadanía local –directa o indirectamente mediante organizaciones independientes y representativas- y, de esta forma, posibilitan la construcción de estrategias de acción adaptadas a su realidad. Así, los territorios pueden optar por estilos de desarrollo propios y generar sus propios impulsos de cambio mediante la asignación de los recursos públicos y privados, en cuestiones y factores determinantes para su desarrollo. El desafío de los territorios es encontrar la manera de favorecer un pluralismo

democrático e interactivo que acerque tanto al Estado como a un número considerable de instituciones privadas.

La agenda pública local dependerá entonces de la conducta de los actores involucrados, sus recursos, sus propias actuaciones políticas, el contexto institucional en el que se desenvuelven, las formas políticas pre-existentes, las relaciones de interdependencia entre organismos públicos y la flexibilidad de las políticas nacionales. El enfoque territorial se plantea como necesario tanto en las políticas productivas (Ropert, 2009) como en aquellas dirigidas a abordar el desempleo (Casanova, 2004) y la pobreza (Subirats, 2005; Klein, Fontan, Saucier, Trembaly, Tremblay, & Simard, 2010). El enfoque territorial de las políticas de empleo, en particular, se justifica en la necesidad de que se adapten a los cambios y desafíos que enfrenta el territorio mejorando el conjunto de habilidades que necesita la economía, frente a las demandas empresariales y las orientaciones estratégicas definidas localmente, y promuevan la innovación, el emprendedorismo y la cohesión social.

Las principales críticas con respecto a la noción de DEL destacan las limitaciones de esta estrategia para generar respuestas integrales a los problemas socioeconómicos desencadenados por cambios y tendencias a nivel nacional y regional (Madrigal Tellini, 2007), debido a que sus intervenciones actúan sobre los efectos y síntomas de estos problemas a nivel territorial, sin incidir sobre las condiciones estructurales que le dan origen. En este marco, la Economía Social y Solidaria (ESyS) es considerada como una perspectiva macro-política alternativa al desarrollo local, con capacidad de articular las dimensiones políticas, económicas y sociales y promover procesos de construcción colectiva de experiencias innovadoras (Heras Monner Sans, Burin, Foio, & Pérez Rubio, 2008).

La noción de DEL no ignora la realidad estructural y su lógica de funcionamiento¹⁹, la que de hecho es considerada como factor condicionante, sino que plantea el desafío de intervenir sobre la forma en que se produce el proceso de acumulación en el territorio (Arocena, 2001b). Como plantea Albuquerque "...una cosa es la lógica genérica de la acumulación capitalista, cuestión que no se discute, y otra

19 El DEL requiere una estrategia de desarrollo nacional sustentable e inclusiva en la que los territorios encuentren una posición favorable en el proyecto nacional y frente a los procesos globales (Madoery, 2003).

que dicha afirmación genérica refleje la más compleja realidad de la coexistencia de diferentes lógicas de acumulación concretas en el espacio de lo posible y con los constreñimientos dados en cada momento histórico" (1994, citado por Arocena 2001b:40). En este sentido, la ESyS y el DEL no resultan perspectivas contrapuestas, sino complementarias, promotoras de la democracia, la asociación y el empoderamiento de la ciudadanía.

La ESyS plantea la recomposición de las relaciones entre lo social y lo económico y presenta formas de organización apoyadas en la pluralidad de los principios económicos (mercado, redistribución y reciprocidad). Su potencial y la orientación de sus actividades depende en gran parte de estrategias que son adoptadas en función de la coyuntura social, política y económica, el nivel de anclaje de los organismos en la comunidad, la presencia de una estrategia democrática de desarrollo local, la capacidad de impulsar una nueva solidaridad con los organismos privados y públicos, la concertación y la cooperación, la puesta en juego de la intersectorialidad, etcétera (Lévesque & Mendell, 2003). La ESyS contribuye a configurar una lógica de acumulación en los territorios que, aunque no escapa a la lógica global, es propia de cada territorio.

Así, la incorporación de la ESyS a las políticas públicas implica la posibilidad de que el Estado modifique su enfoque de intervención e incluya en el espacio de la política pública a una multiplicidad de actores económicos y formas de organización que reivindican la democracia, el involucramiento ciudadano, el trabajo y la creación de riqueza colectiva. Además, la participación de la ESyS brinda la posibilidad al Estado de ampliar su ámbito de actuación desde la redistribución –típica de las políticas sociales- y el mercado –propio de las políticas económicas- hacia la reciprocidad, facilitando un abordaje integral de los problemas de pobreza y desempleo y los mecanismos de exclusión social que los potencian.

Por último, las organizaciones de la ESyS son creadas para solucionar problemas económicos y sociales de sus miembros y/o su comunidad, cubriendo en muchos casos carencias y/o deficiencias a las que el Estado y el mercado no dan respuestas. Es así que aunque estas organizaciones no poseen una finalidad territorial explícita tienen un alto grado de legitimidad como protagonistas del desarrollo local y producen, gestionan y movilizan recursos que inciden sobre este proceso. Su forma de participación, sin embargo, está condicionada por el

enfoque que adoptan las políticas públicas (sectorial-vertical versus territorial-horizontal) y la posición que el Estado le otorga en la perspectiva de desarrollo nacional, la cual se refleja en los objetivos, instrumentos, alcance y modalidad de gestión de las políticas públicas que la incorporan.

6. Diseño y metodología de la investigación

El análisis de las políticas públicas consiste en el estudio de la acción del Estado en la sociedad para la resolución de un problema reconocido en la agenda gubernamental como público. Constituye, además, un ámbito de estudio que busca integrar y contextualizar modelos de investigación provenientes de diversas disciplinas que aportan a la comprensión del problema público y las políticas públicas en cuestión. Los marcos analíticos y teóricos empleados en el análisis de las políticas públicas varían en consonancia con los cambios históricos, el papel de los actores involucrados, la estructura del Estado y el tipo de relaciones económicas (Parsons, 2007).

El marco teórico de esta investigación, siguiendo a Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone (2008), se basa en las oportunidades y obstáculos que las instituciones políticas representan para los actores públicos y privados involucrados en las políticas públicas, teniendo en cuenta los recursos que utilizan y las instituciones que reglamentan sus acciones. Permite comprender la lógica que encierra la acción de estas instituciones y de los actores desde el ángulo de su contribución a la solución de los problemas colectivos. Este enfoque da cuenta de los diferentes grupos, de su heterogeneidad y fragmentación tanto en la sociedad como en el Estado, pero a la vez reconoce la acción estatal como instancia donde se deciden e instrumentan las políticas públicas.

Esta investigación contempla dos grandes etapas. La primera aborda el contexto en el cual se formulan las políticas públicas que incluyen a la ESyS para explicar cómo esta se inscribe en la perspectiva de desarrollo nacional. Se comienza por describir los procesos socioeconómicos que motivaron el diseño de estas políticas, las causas probables identificadas por los actores públicos y las soluciones propuestas. Se consideran tanto las condiciones objetivas de los problemas socioeconómicos abordados por las políticas como la evaluación y ponderación subjetiva que hacen de estos los actores públicos.

Por otra parte, se analiza la configuración que han adquirido las normas que regulan la actividad de las organizaciones identificadas con la ESyS y su incidencia en la articulación de estas organizaciones con el mercado, la tecnología y el Estado (reglamentaciones, canales de transferencia de conocimiento y tecnología, de comercialización y financiación, instituciones de representación públicas, etcétera). Se estudian los motivos que promovieron el surgimiento de estas normas y los recursos y limitaciones que representan para la ESyS.

La segunda etapa de la investigación contempla el análisis de las políticas públicas nacionales con referencias a la ESyS para identificar la concepción que adoptan de la ESyS y su abordaje territorial, tanto en la etapa de formulación como de implementación. La etapa de formulación contempla el análisis de los programas de actuación y los acuerdos de actuación político-administrativos de cada programa. El primero constituye la fuente de legitimidad primaria de una política y está formado por las bases jurídicas que sustentan los objetivos, elementos evaluativos, operativos y procedimentales y recursos asignados. Se analizan estos elementos en relación a su efectividad para la generación de empleo sostenible y su coherencia interna y con las reglas institucionales -analizadas en la primera etapa- para evaluar la efectividad y flexibilidad de los programas y la integralidad de su enfoque. Los acuerdos de actuación, por su parte, hacen referencia a las características de los actores públicos y privados (tipo de actores, grado de coordinación horizontal y vertical, existencia y centralidad de actores claves y su nivel de interacción con su entorno social inmediato), la distribución de competencias y responsabilidades entre estos y los recursos de que disponen los actores locales para incidir sobre las formas de implementación previstas en sus territorios.

Este análisis permite, por un lado, comparar la concepción de la ESyS en la formulación de los programas nacionales con su diseño, objetivos y la normativa vigente a nivel nacional a fin de identificar su coherencia o contradicciones. Por otro lado, se presenta una tipología que refleja el enfoque territorial de los programas nacionales en estudio.

En la etapa de implementación se analiza el conjunto de productos finales de los programas que se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos (decisiones y actos administrativos, recursos financieros, actos de percepción pecuniaria, prestaciones directas, actividades de

consulta o medidas organizativas, etcétera), los niveles territoriales en los que se concretan estos productos y la capacidad de incidencia de los actores locales y de la ESyS, en particular, en las formas de implementación de estos programas. Este análisis se refuerza con el estudio de tres casos referidos a municipios donde se han aplicado políticas vinculadas a la ESyS y cuyas estrategias de desarrollo local la consideran. Esto permitirá profundizar sobre los límites reales de las políticas públicas vinculadas para hacer frente a la exclusión social.

Para la realización de las dos etapas de este trabajo se recurrió a fuentes de datos primarios y secundarios, que fueron utilizadas de forma complementaria. Las fuentes de datos primarios permitieron conocer la ponderación subjetiva que poseen los actores públicos de los problemas que dan origen a las políticas públicas bajo análisis y ampliar el análisis de las instituciones y normas vinculadas a la actividad de la ESyS. Asimismo, contribuyeron a construir un enfoque más amplio y dinámico de los programas y acuerdos de actuación y, en particular, de la incidencia de los actores locales y de la ESyS sobre las formas de implementación de estos programas.

Se aplicaron entrevistas a informantes claves del gobierno nacional, de gobiernos municipales y a referentes de diversas organizaciones identificadas con los principios y prácticas de la ESyS, entre ellos:

- Funcionarios del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, dependiente de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Funcionario del Área de Fortalecimiento Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Funcionario de la Dirección Nacional de Promoción de la Comercialización, Subsecretaría de Desarrollo Local y Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Funcionaria de la Dirección de Desarrollo y Posicionamiento de Marca Colectiva, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Secretario de Políticas Sociales de la Nación (2003- 2007), realizada por Cynthia Srnec;

- Director del Proyecto Red Argentina de Turismo Rural Comunitario de la Dirección Nacional de Desarrollo Turístico, Secretaría de Turismo, Ministerio de Producción de la Nación;
- Directora del Programa Herramientas por Trabajo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- Director Nacional de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación;
- Funcionario del Fondo de Capital Social;
- Funcionario del Área Evaluación de Proyectos, Instituto Nacional de Economía Social;
- Funcionario representante del Programa de Extensión del Instituto Nacional de Tecnología Industrial;
- Director del subprograma Comercio Electrónico, Instituto Nacional de Tecnología Industrial;
- Directora del subprograma Cadena de Valor Artesanal, Instituto Nacional de Tecnología Industrial;
- Funcionaria del subprograma Unidades Productivas Tipo, Instituto Nacional de Tecnología Industrial;
- Funcionario del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria;
- Referente del Espacio Nacional de Economía Social y Solidaria;
- Representante de la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo;
- Representante de la Fundación ICEI Mercosur;
- Referente de la Red Buenos Aires Siembra Economía Social y Solidaria, Provincia de Buenos Aires;
- Director de la Asociación civil Nuestras Huellas, Provincia de Buenos Aires;
- Referente del Centro Ecuménico de Educación Popular, integrante de la Mesa provincial de Organizaciones de Productores Familiares, Provincia de Buenos Aires;
- Representante de la Federación de Cooperativas de Trabajo, Provincia de Buenos Aires;
- Representante de la Asociación Civil Unión de Emprendedores, Provincia de Buenos Aires;

- Presidente de la Federación de Cooperativas y Mutuales de Morón, Provincia de Buenos Aires;
- Representantes del Consorcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local, Provincia de Buenos Aires;
- Representante de la Fundación Arte y Esperanza, Provincia de Buenos Aires;
- Directora del Área de Economía Solidaria de Cáritas Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires;
- Representante de la Feria del Lago, Ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires;
- Representante de la Fundación Silataj, Ciudad de Buenos Aires;
- Representante de la Red de Turismo Campesino de los Valles Calchaqués;
- Representante de la Asociación El Arca, integrante de la Mesa provincial de Economía Social, Provincia de Mendoza;
- Referente de la Red de Economía Social del Sur, Provincia de Río Negro;
- Representante de la Fundación Síntesis, Provincia de Santa Fe;
- Representante de la Cooperativa Comercio Solidario, Provincia de Santa Fe;
- Representante de la Cooperativa La Toma, Provincia de Santa Fe;
- Representantes del Centro Agroindustria Urbana Social de Verdura, Provincia de Santa Fe;
- Representante de la Cooperativa Encuentro, Provincia de Santa Fe;
- Representantes de Banquito Mangrullo, Banco Popular de la Buena Fe, Provincia de Santa Fe;
- Coordinador del Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria (2008), Municipio de Morón;
- Coordinadora Unidades Económicas Solidarias, Dirección de Promoción del Empleo y la Economía Social (2008), Municipio de Morón;
- Coordinadora Unidades Económicas Solidarias, Dirección de Promoción del Empleo y la Economía Social (2009), Municipio de Morón;
- Director del Área Control de Gestión de la Subsecretaría de Economía Solidaria, Municipio de Rosario;
- Director de la Dirección Provincial de Desarrollo territorial y Economía social, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, y ex Subsecretario de la Subsecretaría de Economía Solidaria del Municipio de Rosario;

- Directora del Servicio de Orientación para la Comercialización, Subsecretaría de Economía Solidaria, Municipio de Rosario;
- Director del Programa Agricultura Urbana, Subsecretaría de Economía Solidaria, Municipio de Rosario;
- Director del Programa Producción de Alimentos, Subsecretaría de Economía Solidaria, Municipio de Rosario;
- Director del Programa Reciclado de Residuos, Subsecretaría de Economía Solidaria, Municipio de Rosario;
- Representante de la Secretaría de Promoción Social, Municipio de Bahía Blanca.

Las entrevistas realizadas se basaron en una guía de preguntas adaptada en función del rol y las actividades que desarrolla cada interlocutor. Esta guía se compone de un resumen del objetivo de la investigación y las preguntas propiamente dichas agrupadas en cuatro dimensiones: el problema colectivo que aborda la política en cuestión, los productos finales que ofrece la política pública y la participación de la ESyS y de otras organizaciones locales en su etapa de diseño, formulación e implementación. Se realizaron entrevistas que permitieron conocer las diferentes dimensiones de las etapas de formulación e implementación de las políticas públicas y entrevistas orientadas a identificar la participación de los actores locales, esencialmente entidades de la ESyS, en la implementación de las políticas.

Como fuente de datos secundarios se recurrió a información elaborada por organismos públicos y privados:

- Fuentes documentales referidas al contexto socioeconómico que motivó la creación de las políticas bajo análisis y a investigaciones, generales y particulares, sobre la formulación e implementación de estos programas y la participación de los actores locales en estas etapas.
- Normas y regulaciones que institucionalizan la actividad de la ESyS y definen los programas y acuerdos de actuación político-administrativos de las políticas públicas bajo análisis.

Se trabajó con técnicas de recolección combinadas que permitieron triangular la información para corroborar que la misma fuera válida y confiable. La triangulación metodológica prevista permitió que las distintas técnicas de

investigación den lugar a diferentes conjuntos de datos como instrumento de validación. Además, esta técnica facilitó la identificación de resultados no esperados o factores contextuales ignorados.

Se realizó un análisis de contenido para el tratamiento de los datos cualitativos obtenidos en entrevistas y documentos varios y se estableció un sistema de categorías para la fase de análisis buscando patrones en la información recogida que permitieron elaborar una explicación adecuada del enfoque de la ESyS que adoptan las políticas públicas nacionales y la incidencia de los actores locales en la etapa de implementación de las mismas.

La selección de los casos analizados en este trabajo se realizó considerando la existencia de áreas municipales específicamente dirigidas a la Economía Social o Economía Solidaria, responsables de la implementación de las políticas nacionales en el territorio y de la formulación e implementación de políticas públicas municipales surgidas a partir de la interacción de las organizaciones vinculadas a la ESyS con el Estado local. Los casos seleccionados presentan diferentes ámbitos de participación de estas organizaciones locales en las etapas de formulación y/o implementación de las políticas públicas nacionales y locales, lo cual enriquece el análisis.

CAPITULO 2: La construcción de las políticas públicas vinculadas a la Economía Social y Solidaria

Cuando el desempleo, la pobreza y los factores de exclusión social que potencian estos problemas son considerados como fenómenos estructurales, dinámicos y susceptibles de ser afrontados políticamente, los poderes públicos pueden intervenir mediante políticas activas de largo plazo. El reconocimiento político de un problema social como público es un elemento constitutivo de la política pública, ya que una forma específica del poder político consiste precisamente en la posibilidad de mantener fuera de la agenda pública determinadas cuestiones sociales (Cravacuore, Ilari, & Villar, 2004).

La perspectiva de la exclusión social -focalizada en la multidimensionalidad de la privación y en sus procesos relacionales- contribuye a la comprensión de sus causas y favorece el análisis empírico de ciertos aspectos de la pobreza enriqueciendo los diagnósticos y diseños de política pública. La exclusión social adopta un carácter constitutivo cuando se refiere a situaciones de privación, y un carácter instrumental al dar cuenta de la existencia de carencias relacionales que no tienen relevancia intrínseca pero pueden activar procesos de empobrecimiento (Sen, 2000).

En Argentina, el desencadenamiento de la crisis política hacia fines de 2001 obligó al Estado a salir de su letargo y reconocer la grave situación socioeconómica que atravesaba el país. Los síntomas de los problemas colectivos (caos monetario, descontento y movilización de la sociedad civil, entre otros) originaron el debate en torno a la necesidad de la acción pública. La definición de los problemas sociales de pobreza y desempleo y sus vínculos con la exclusión social, así como la identificación de sus causas, fueron el resultado de una construcción social y política. A partir del año 2003, una nueva definición de los problemas sociales se reflejó en el diseño y formulación de las políticas públicas nacionales, que ampliaron su alcance al involucrar a nuevos actores locales e incorporar referencias explícitas a la ESyS o a sus entidades específicas.

En este capítulo se describe el contexto socioeconómico en el que surgieron las políticas públicas nacionales con referencia a la ESyS, los problemas que las motivaron y aquellos que buscaron abordar, así como las respuestas generadas

por los gobiernos municipales en su interacción con la sociedad civil. El análisis se complementa con el estudio de las iniciativas de un conjunto de actores sociales movilizados en torno a las problemáticas de la pobreza, el desempleo y la exclusión social y de los ámbitos de participación creados por los gobiernos locales en los municipios de Morón, Bahía Blanca y Rosario durante los primeros años de la década de 2000.

Para abordar empíricamente la descripción del perfil socioeconómico de la población beneficiaria de las políticas públicas se propone un conjunto de indicadores centrados en la dimensión económica de la exclusión social utilizando la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) en los aglomerados urbanos²⁰ en los últimos trimestres de los años 2003 y 2010. El análisis busca entender algunos desajustes o asincronías entre el diseño de las políticas públicas – analizadas en detalle en el capítulo 3- y la configuración de los problemas que estas pretenden resolver.

1. Antecedentes de la crisis de comienzos del siglo XXI

La crisis económica iniciada en el último cuarto del siglo XX cuestionó la continuidad del modelo de crecimiento y producción apoyado en la teoría keynesiana y el Estado de Bienestar a nivel mundial. En América Latina, esta situación se vio agravada por las bajas tasas de crecimiento del producto bruto interno, la volatilidad de las condiciones macroeconómicas y la inserción pasiva y subordinada de la región en el mercado mundial (Pochmann, 2007). La crisis impulsó importantes transformaciones estructurales de la economía capitalista, de los patrones de organización política en el plano internacional y de la relación entre el Estado y la sociedad (Subirats, 2005).

En la Argentina, este proceso acentuaría aquellos rasgos típicos del resto de los países de América Latina, de los que antes el mercado de trabajo argentino se diferenciaba (Altimir & Beccaria, 1999; Beccaria, 2004). La volatilidad de las

20 Entre el 2003 y el segundo trimestre de 2006 la EPH relevó a 28 aglomerados urbanos. A partir del segundo trimestre de este último año la cobertura de la EPH se amplió a 31 aglomerados urbanos (San Nicolás y Villa Constitución, Rawson y Trelew, y Viedma y Carmen de Patagones).

condiciones macroeconómicas erosionó la calidad del empleo y se originó un proceso de informalización que evolucionó en la década del 80 arrastrado por la fuerte caída del empleo registrado, la creación de empleos de baja productividad y una disminución absoluta del número de asalariados (Kritz, 1998). En estos años, las variables de ajuste del mercado de trabajo eran la productividad y los salarios reales por medio del aumento de precios. La hiperinflación a fines de la década del 80 destruyó por completo el sistema de precios internos y erosionó aun más la débil posición del gobierno de turno. Los vaivenes económicos y la necesidad de cambio condicionaron el comportamiento de los actores sociales en el siguiente periodo. Las reformas económicas encaradas a inicios de la década del 90, alimentadas por el clima intelectual de la época, tomaron fuerza de esta profunda sensación de fracaso colectivo y del fuerte poder político del nuevo presidente (Gerchunoff & Llach, 1998).

Durante estos años el contexto macroeconómico estuvo signado por el “Plan de Convertibilidad”, un programa de estabilización de precios basado en un régimen cambiario con normas similares a las de una caja de conversión, complementado con medidas legales orientadas a garantizar la consistencia entre el régimen cambiario y las políticas monetarias. Este régimen formaba parte de un plan más amplio de reformas económicas y fue implementado durante los primeros años de la década definiendo un nuevo régimen económico y sus mecanismos de operación (Marshall, 1998). Esencialmente, sus modificaciones se concentraron en la desregulación de los mercados, la apertura comercial y financiera, la reforma del Estado nacional, la privatización de los servicios públicos y la descentralización del gasto público social. El programa logró estabilizar los precios y bajar la incertidumbre, lo que permitió la remonetización de la economía y la recuperación del crédito, ambas sujetas al stock de reservas internacionales.

Las profundas reformas estructurales de estos años reforzaron el proceso de destrucción de empleos precarios generados por la hiperinflación de la década anterior. La transnacionalización de la economía, el estancamiento del producto bruto industrial y su retroceso en muchas áreas intensivas en mano de obra llevaron al país a una grave situación de desempleo y pobreza, en la que el mercado de trabajo mostró su incapacidad para ubicarse como eje estructurante de integración social, como lo había sido, aún con profundas distorsiones, hasta fines de la década previa (Monza, 2002).

El nuevo patrón de desarrollo no favoreció la movilidad social ascendente ni la distribución más equitativa de los ingresos, el patrimonio, el capital financiero y el capital educativo. Por el contrario, priorizó un conjunto de intervenciones de corte neoliberal que escindieron los problemas de la sociedad de la configuración que iba adquiriendo la economía. La contracara del proceso de reforma del Estado y de la economía nacional fue la creciente desprotección de la población debido a la precarización del mercado de trabajo, con su consecuente efecto sobre el bienestar de los hogares y la disminución -en cantidad y calidad- de los servicios de carácter universal brindados por el Estado y su traspaso hacia el sector privado (previsión social, educación, salud, etcétera)²¹.

Las políticas sociales, apoyadas en la preocupación por la transparencia en la utilización de los fondos y con una confianza excesiva en la honestidad y el trabajo territorial de las organizaciones sociales (Merlinsky & Rofman, 2004; Cravacuore, Ilari, & Villar, 2004) modificaron su conceptualización y modalidades de intervención y financiamiento, confiándoles una mayor participación en la gestión de los proyectos sociales. Su objetivo de reducir el desempleo y la pobreza, sin embargo, estuvo limitado por el escaso compromiso del gobierno en materia de recursos (Marshall, 2004) y, en parte, por la gran desarticulación y superposición de sus programas, lo que dificultó su control y auditoría (Repetto, 2002) a la vez que facilitó el desarrollo de redes verticales entre el gobierno nacional y las organizaciones sociales encargadas de la ejecución de los programas y su uso discrecional en épocas electorales. Esta modalidad de intervención redujo el papel del Estado municipal en la formulación e implementación de las políticas sociales y la articulación horizontal entre los actores públicos y privados del espacio local, limitando por lo tanto el fortalecimiento de la trama socio-institucional local (Merlinsky & Rofman, 2004).

En 1995, la crisis del “tequila” dejó en evidencia la grave situación socioeconómica que transitaba la población, con altas y crecientes tasas de desempleo y pobreza, y la ineficacia de las políticas para generar mecanismos de inclusión social desvinculados de la, entonces escasa, estabilidad y seguridad del empleo (Minujin

21 La nueva dinámica excluyente puso al descubierto un notorio distanciamiento en el interior de las clases medias, producto de la transformación de las pautas de movilidad social ascendente y descendente, que acentuó los procesos de polarización y vulnerabilidad social (Svampa, 2005).

& Lopez, 1994). Las respuestas de intervención social fueron focalizadas, dispersas y fragmentadas (Acuña, Kessler, & Repetto, 2002; Repetto, 2002; Marshall, 2004), compatibles con las exigencias de la estrategia económica vigente. Los municipios, por su parte, se vieron forzados a gestionar las consecuencias sociales y económicas de las recurrentes crisis externas que impactaron al país y de las políticas económicas del Estado central (García Delgado, 1998). Al mismo tiempo, el Estado nacional profundizó el proceso de transferencia de competencias y funciones en materia de política social, desde el gobierno nacional hacia las provincias y municipios, sin una reforma institucional que dotara a estos niveles de las capacidades y recursos necesarios para responder a las demandas y expectativas de la ciudadanía (García Delgado, 1998; Villar, 2004; Madoery, 2005).

2. Respuestas locales a la crisis y experiencias alternativas

En el contexto de crisis, algunos municipios comenzaron a asumir un nuevo rol en la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y de empleo, lo que implicó el replanteo del modelo de intervención municipal y su reorientación hacia la promoción integral del desarrollo local. El municipio de Rosario, por ejemplo, diseñó, financió y ejecutó —en algunos casos junto con organismos privados de carácter local- programas dirigidos a promover la creación y/o fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos productivos²². En su origen, las políticas municipales intentaron brindar una salida productiva a la crisis social dentro de los límites que imponía la convertibilidad, puesto que las acciones se concentraron en mejorar la competitividad de las economías locales en un marco de fuerte restricción fiscal (Villar, 2007).

La sociedad también generó numerosas respuestas alternativas e innovadoras dirigidas a satisfacer necesidades y demandas sociales y políticas, movilizandocapacidades, redes, vínculos, saberes y recursos. Algunas de estas iniciativas adoptaron formas asociativas de organización para la producción: emprendimientos autogestionados individuales y asociativos, empresas

22 Entre las acciones desarrolladas se encontraban el Sistema Integrado de Promoción y Apoyo a Micro y Pequeñas Empresas, en funcionamiento durante los años 1997 y 2000, el Vivero de Empresas Sociales y un Fondo de Emprendimientos Productivos que otorgaba subsidios a emprendimientos locales para acciones de apoyo y asistencia técnica.

recuperadas, huertas comunitarias; o bien concretaron experiencias autogestionadas de intercambio: club del trueque, ferias francas identificándose en algunos casos con los valores y principios de la Economía Social y Solidaria; o canalizando los reclamos a través del movimiento de piqueteros o de las asambleas barriales. En algunos casos, estas experiencias fueron promovidas por organizaciones sociales que, a partir del acompañamiento, la distribución de ayuda alimentaria y la gestión de subsidios, contribuyeron a mitigar los efectos de la crisis socioeconómica.

La importancia de estas iniciativas no radicó en la relevancia de su actividad económica, sino en su capacidad de formular e implementar acciones dirigidas a resolver los problemas de pobreza y desempleo, re-significar el espacio público y contribuir a redescubrir y redefinir las formas de participación ciudadana. El club del trueque, por ejemplo, fue una experiencia de construcción social de moneda y de mercado clave en el Partido de Morón por su amplia presencia territorial y su contribución al alivio de la situación de exclusión de amplios sectores de la población, al promover la reactivación de sus capacidades de trabajo y posibilitar la satisfacción de una parte de sus necesidades de consumo.

En otras localidades como Rosario y Bahía Blanca, durante los años de crisis las organizaciones sociales conformaron una amplia red de contención social que contribuyó a mitigar los altos niveles de pobreza y desempleo. Al mismo tiempo, las empresas recuperadas –presentes en estas y otras ciudades- posibilitaron la articulación de distintos niveles de reclamos, entre los cuales el más importante fue la defensa de la fuente de trabajo (Vuotto, 2011a). Desde entonces, todas estas experiencias han constituido una manifestación de la capacidad de la sociedad de auto-organizarse y construir lazos sociales con objetivos que trascienden el plano político-institucional para intervenir también en el plano económico y social.

La interacción de estas experiencias con los actores públicos estuvo marcada por la expresión territorial de la emergencia económica y social de fines de la década del 90 y la manifestación heterogénea y fragmentada de sus demandas. Esta situación motivó que algunos Estados locales generaran ámbitos político-institucionales de participación de la sociedad civil. Las organizaciones privadas - algunas como parte de la ESyS, otras como promotoras de sus principios y prácticas y otras como organizaciones sociales- encontraron en estos ámbitos la

posibilidad de negociar nuevos arreglos socioeconómicos con los gobiernos municipales, que les permitieron incidir y/o generar normativas y programas de apoyo a las organizaciones de la ESyS y/o a la población en situación de exclusión social o vulnerabilidad.

No obstante, los municipios que conformaron ámbitos de participación orientados específicamente a las organizaciones de la ESyS fueron poco numerosos y en algunos casos no lograron mantener su continuidad. Las reglas institucionales²³ de estos ámbitos de participación fueron heterogéneas y el grado de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil fue diverso. Es posible distinguir distintos tipos de procesos que definen la orientación de las políticas adoptadas en estos ámbitos, en función de la incidencia de las organizaciones en la etapa de formulación y de implementación de dichas políticas.

En el proceso *consultivo*, la participación de las organizaciones se limita a generar propuestas, brindar opiniones y sugerencias para la formulación de políticas públicas que conciernen a sus intereses y necesidades y velar por el adecuado cumplimiento de sus objetivos. Un prerrequisito de esta modalidad de participación es el acceso a información por parte de las organizaciones interesadas. Si la participación de las organizaciones es vinculante e implica un trabajo en cooperación (en partenariado) con el Estado, tiene lugar un proceso de *co-construcción* de las políticas públicas (Vaillancourt, 2011). En este caso, las organizaciones pueden incidir sobre los marcos generales de la acción pública: sus objetivos estratégicos, el volumen de financiamiento, el marco regulatorio, etcétera, pero no necesariamente participan en la etapa de implementación y en las decisiones que esta demanda.

En ambos procesos existe el riesgo de que el ámbito de participación, en lugar de atender a la elaboración de un proyecto integral y comprometido con la cuestión pública y la situación de la ESyS en el territorio, se transforme en un espacio para la expresión de demandas o propuestas sectoriales. La construcción de un ámbito

23 Definidas como estructuras, procedimientos y normas formales que determinan las competencias y responsabilidades de los diversos actores y normas informales implícitas compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Estas últimas reflejan sus sistemas de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento y pueden llegar a sustituir la influencia de las reglas formales y ser incluso más estables (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

de participación orientado a la búsqueda de los fines y los intereses colectivos se asienta en la capacidad del Estado de cooperar estrechamente con las organizaciones dentro de una perspectiva de economía plural: en asociación con la sociedad civil, las organizaciones de la ESyS y los actores de la economía de mercado (Pierre, 2005).

La *co-producción* implica un proceso de negociación entre los diferentes actores privados y el gobierno local para definir la estrategia de implementación de una política pública y su operacionalización y puesta en marcha. Este proceso favorece la democratización del Estado y de las políticas públicas en su dimensión organizacional (Vaillancourt, 2011), pero no está exento de tensiones -producto de asimetrías constitutivas de las relaciones entre los actores públicos y privados con estatutos legitimados y recursos claramente diferenciados-, por lo que es necesario que las organizaciones privadas posean coordinación interna y capacidad de gestión para incidir y actuar efectivamente en esta etapa de la política pública. La principal dificultad en los procesos de co-producción radica en la coordinación entre el gobierno local y las organizaciones privadas y el establecimiento de pautas claras para evaluar la eficacia de la gestión pública y privada.

Cuando el proceso de participación da lugar a la transferencia por parte del Estado de las responsabilidades vinculadas a la implementación de la política pública hacia las organizaciones privadas –en algunos casos, mediada por intereses político clientelares, pero siempre caracterizada por el escaso apoyo en términos de recursos humanos, monetarios y políticos- (Pestoff, 2006) el ámbito de participación resulta en la *tercerización* de las organizaciones privadas. Este tipo de proceso, en vez de buscar una mayor democratización de la economía y de la sociedad, se inscribe en una perspectiva neoliberal en la que la participación de las organizaciones privadas está dirigida a suplir la retirada del Estado de sus responsabilidades sociales (Rouillard, 2006). La relación entre el gobierno local y las organizaciones privadas se reduce a una subcontratación mercantil que impide construir y desarrollar sinergia entre las organizaciones públicas y privadas y debilita su solidaridad y confianza y, consecuentemente, la cooperación para el desarrollo del territorio.

En la ciudad de Bahía Blanca, por ejemplo, el gobierno local creó en el año 2000 por ordenanza municipal el Consejo Distrital de Políticas Sociales, convocando a

participar a universidades nacionales y organizaciones comunitarias (Cáritas Arquidiocesana, Acción Bahiense Comunitaria, Federación de Sociedades de Fomento) en la coordinación e implementación de las políticas sociales y económicas en el Partido²⁴. En el año 2003, las acciones de Caritas Bahía Blanca se orientaron a fortalecer la actividad de emprendimientos productivos autogestionados mediante aportes económicos, capacitación y acompañamiento técnico, buscando la organización territorial de los emprendedores. Dos años después, se generaron diversas instancias de diálogo entre las organizaciones del territorio —entre ellas Cáritas Bahía Blanca— para compartir objetivos y procesos de trabajo y debatir su postura frente a las acciones y recursos del Estado. Estas circunstancias convergieron en la firma de un convenio en el año 2007 entre la Secretaría de Promoción de la Municipalidad y Caritas Bahía Blanca que posibilitó la creación de diversas líneas de trabajo dirigidas a la promoción y fortalecimiento de la Economía Solidaria en el territorio. La participación activa de Caritas Bahía Blanca en el diseño, implementación y ejecución de los programas, su vínculo con otras organizaciones territoriales y el compromiso del gobierno municipal con respecto a la aplicación de recursos humanos, monetarios y políticos posibilitó un ámbito de interacción que compartió instancias propias de los procesos de co-construcción y co-producción.

Por su parte, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria de Morón²⁵ adoptó un carácter consultivo, en el que cooperativas, mutuales y emprendimientos autogestionados individuales y asociativos convocados por el municipio debatían acerca de los conceptos e intervenciones públicas que definían y condicionaban el desenvolvimiento de la ESyS y su papel en el desarrollo económico local. A partir de las sugerencias y propuestas del Consejo el municipio creó diversos proyectos de intervención y de legislación de alcance local. Este ámbito fue también un espacio en el que las organizaciones planteaban

24 Luego de la crisis del 2001 y a partir de los decretos provinciales n° 108/02 y 565/02 que crean los Consejos Consultivos en la Provincia de Buenos Aires, este espacio se transformó en el Consejo Local Económico Social.

25 En el partido de Morón, la creciente presencia de experiencias de gestión asociativa y/ o autogestionadas en el territorio y el inicio de una nueva gestión de gobierno en el año 1999 motivaron la creación del área municipal de Coordinación de Cooperativas y Mutuales y, posteriormente, mediante ordenanza municipal, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria.

sus problemáticas e inquietudes al municipio a la par que fortalecían la idea de pertenencia a un mismo proyecto de transformación social²⁶.

En estos procesos, los espacios de interacción se desarrollaron de manera desconectada de otros mecanismos de participación y no estuvieron abiertos a la participación de otras organizaciones.

Un caso particular de interacción de las organizaciones sociales con el Estado local se presentó en la ciudad de Rosario donde, a partir de un acuerdo político-electoral²⁷, las organizaciones a través de sus representantes se hicieron cargo en el año 2003 de la dirección de la Subsecretaría de Economía Solidaria, creada ese mismo año bajo la órbita de la Secretaría de Promoción Social. No obstante el compromiso de las organizaciones sociales, el área no logró consolidarse como un espacio de co-construcción y co-producción de las políticas públicas locales debido a que adoptó la dinámica propia de los ámbitos gubernamentales y no desarrolló espacios de diálogo abiertos a la participación de otras organizaciones sociales, limitando su interacción con otras organizaciones a actividades puntuales²⁸.

3. Síntomas de los problemas colectivos y reconocimiento político

La crisis económica, social y política se manifestó con fuerza a fines de 2001. Frente al caos monetario generado por la circulación de diversas cuasi-monedas provinciales y la inestabilidad del sistema bancario, altos índices de desocupación (22,4%) y pobreza (38% de las personas) y presiones de ajuste estimuladas por los

26 La actividad del Consejo cesó a comienzos del año 2010 por decisión unilateral del municipio.

27 Las organizaciones sociales interactuaban –no sin conflictos- de manera articulada con los actores públicos locales desde la década del 90, lo que les permitió establecer acuerdos y líneas de trabajo con el Municipio durante los años de crisis. En las elecciones municipales del año 2003, las organizaciones sociales participaron con una lista propia y recibieron 8.000 votos que –mediante la ley de lemas entonces vigente- transfirieron al partido socialista. Este apoyo fue clave para que este partido político mantuviera la gestión del gobierno municipal por un periodo más.

28 Esta afirmación surge de lo expresado por referentes de organizaciones y de funcionarios municipales respecto a la ausencia de espacios de debate y consenso y a la intermitencia del contacto (Ripoll, S. Entrevista Personal, 9 junio 2011; Vitta, M. Entrevista Personal, 21 junio 2011)

organismos internacionales, la sociedad manifestó su descontento abiertamente a través de amplias movilizaciones desde todos los sectores de la sociedad.

La respuesta a esta situación, desde la esfera económica, fue una brusca salida de la convertibilidad, una intensa devaluación del peso argentino, la pesificación de los depósitos en dólares a una tasa de cambio arbitraria y de los créditos y deudas en dólares de manera asimétrica y la cesación de pagos de la deuda pública. La devaluación modificó abruptamente los precios e ingresos relativos, rompió la cadena de pagos en un contexto de aguda recesión (Heymann, 2006; Damill, Frenkel, & Maurizio, 2007) e implicó una fuerte pérdida de riqueza de los sectores de bajos y medios ingresos. La contracción de la actividad económica y la consecuente caída en la demanda de empleo incrementaron los movimientos hacia la inactividad y la desocupación -en mayo de 2002, la tasa de desempleo era del 26%- y quienes ya se encontraban desocupados vieron bruscamente reducidas sus oportunidades laborales. Hacia fines de 2002, la pobreza alcanzaba al 57% de la población debido a las condiciones del mercado laboral y el brusco aumento del nivel de precio de la canasta básica total (Cuadro 14 y Cuadro 15 del Anexo 1).

El proceso de transición hacia la recuperación económica comenzó a mediados del año 2002, no obstante las fuertes tensiones sociales y políticas vigentes. Esta dinámica fue impulsada, en un primer momento, por una balanza comercial positiva originada en la fuerte contracción de las importaciones. El gasto interno, que había estado en continuo descenso, comenzó a recuperarse y el consumo privado y la inversión comenzaron a liderar el proceso de crecimiento. La fuerte variación de los precios relativos a favor de los sectores productores de bienes comerciables y la posterior aplicación de políticas económicas que permitieron al gobierno captar parte de los recursos generados por las exportaciones (controles cambiarios, impuestos a la exportación, política monetaria flexible e intervención estabilizadora del Banco Central en el mercado cambiario) aceleraron la recuperación económica y social (Heymann, 2006; Damill, Frenkel, & Maurizio, 2007).

A partir del año 2003, el gobierno nacional -liderado por el presidente Néstor Kirchner hasta el año 2007- comenzó a aplicar una serie de reformas económicas que algunos interpretaron como un nuevo modo de desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe según Neffa, 2007) y otros como una adaptación del sistema institucional de la década anterior a las nuevas

condiciones macroeconómicas, que no alteró el patrón regresivo de distribución de los recursos económicos y políticos (Lo Vuolo, 2007), ni la heterogeneidad sectorial, ni la segmentación del mercado de trabajo (Salvia, Comas, Ageitos, Quartuli, & Stefani, 2008).

En estos años el Estado adquirió mayor visibilidad, recuperó parte de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de necesidades sociales y multiplicó sus intervenciones directas (Katz, 2010). Asimismo, estableció una novedosa relación con los movimientos sociales al incorporar parte de sus reclamos directos en la agenda estatal, no sin efectos sobre sus contenidos y el nivel de movilización y articulación de las organizaciones de los sectores populares (Cortés, 2008).

La exclusión y su incidencia en el desempleo y la pobreza cobraron importancia en la agenda política y en el discurso del gobierno nacional, que articuló el desarrollismo con la perspectiva laboralista propia de la identificación peronista (Patrouilleau, 2009) alejándose de la ortodoxia neoliberal. Sin embargo, la disímil concepción de los actores públicos y privados sobre los problemas sociales y la definición de sus causas también se tradujeron en las soluciones propuestas. El único elemento presente de manera recurrente en la visión del Estado nacional y de la mayoría de las organizaciones sociales movilizadas en esos años fue el empleo.

El gobierno nacional planteó el problema de la exclusión recurriendo tanto al *discurso redistributivo* -que enfatiza la manera en que la pobreza material limita la participación social y el ejercicio de los derechos ciudadanos- como al *de integración social*²⁹. Con este enfoque, la política social se orientó a reforzar la

29 Levitas (1998, citado por Boardman, 2010) sostiene que existen, al menos, tres formas de pensar la exclusión social, las cuales reflejan las complejidades y contradicciones de la realidad y la amplitud de su uso en el diagnóstico y la medición del problema, así como en su aplicación a la política social. Una es el *Discurso Redistributivo*, que pone el énfasis en la manera en que la pobreza -entendida como falta de recursos materiales- limita la participación social y el ejercicio de los derechos ciudadanos. La exclusión hace referencia al proceso por el cual las personas son dejadas afuera de los sistemas sociales, económicos políticos y culturales que determinan su integración social. En este marco, la pobreza material es la principal causa de exclusión social, junto a otras formas de desigualdad. Otra es el *Discurso de Clase Moral* que pone el acento en las causas morales y culturales de la pobreza, en el comportamiento de los individuos, especialmente su dependencia de los beneficios públicos y sus incapacidades. Por último, está el *Discurso de*

participación social de la población excluida y su ejercicio de los derechos ciudadanos, incluso de quienes se encontraban económicamente inactivos o se dedicaban a producir para el autoconsumo, mediante transferencias monetarias y en especie y la provisión de servicios. Una de las líneas de la política social, en particular, reflejó el discurso de integración social al afirmar la centralidad del empleo como medio de acceso a los bienes y servicios básicos que garantizan la adquisición de los derechos políticos, civiles y sociales que otorgan el estatus de ciudadanía, concibiendo al empleo no sólo como el factor más importante y efectivo para salir de la pobreza material sino como un factor de integración en sí mismo.

Tanto en el discurso como en el diseño de esta política social el gobierno expresó la intención de distanciarse de la lógica paternalista, asistencialista e individualista aplicada durante el decenio de los 90 por entender que niega al sujeto sus derechos sociales. El encuadre teórico de esa política cuestionó, por un lado, la capacidad de los programas focalizados de la década del 90 para dar respuesta a las necesidades de una población que vio emporar progresivamente sus condiciones de vida. Por otra parte, criticó la escisión de la dimensión económica y social implícita en el carácter asistencial de la política al restringir el campo de intervención a la cuestión social sin cuestionar la dinámica económica que la generó (Merlinsky & Rofman, 2004).

A partir de este diagnóstico crítico de los programas sociales de la década del 90, la nueva agenda propuso reubicar el eje de la política social en la persona, la familia y la comunidad y formularla como una estrategia socio-productiva dirigida a fortalecer y desarrollar las capacidades productivas de los sectores más vulnerables de la población, elevar su nivel de ingreso y favorecer así su inclusión

Integración Social, cuya característica central es la promoción de la integración social a través de la participación de las personas en el mercado laboral. El empleo es entendido no sólo como el factor más importante y efectivo para salir de la pobreza material sino como un factor de integración en sí mismo. No considera que ciertas formas de empleo no promueven la inclusión social, sino que la limitan, coartando otras formas de participación social. Asimismo, tiende a subvalorar la contribución del trabajo no remunerado a la inclusión social. Esta tipología es una sobre-simplificación de una realidad compleja y multidimensional, que resume lo que diferentes enfoques priorizan como origen de la exclusión social y su vínculo con la pobreza, pero es un instrumento particularmente útil para el análisis de las políticas sociales (Boardman, 2010).

social. La conjunción de los términos social y productivo intentó reflejar el cambio en la esfera de intervención de la política, desde la distribución secundaria del ingreso hacia la distribución derivada del proceso productivo.

La interacción estructurada entre los actores públicos y las múltiples experiencias económicas vigentes antes y después de la eclosión de la crisis en el año 2001 incidió en la incorporación en el año 2003 de algunas iniciativas, denominadas por el Estado nacional como de Economía Social, en el espacio de las políticas públicas. Diversos programas y leyes vinculados con la ESyS se sumaron a lo largo del periodo 2003- 2010, contribuyendo a acentuar el carácter socio-productivo de las políticas sociales y ampliando el alcance de las políticas públicas a nivel nacional para involucrar múltiples actores con visiones divergentes sobre la ESyS.

La evolución de la actividad económica acompañó este proceso con una tasa de crecimiento anual promedio del 7%, inicialmente como consecuencia del cambio de precios relativos producido por la devaluación y la aplicación de un conjunto de políticas orientadas a estabilizar el mercado cambiario, contener la inflación y recuperar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas³⁰. Posteriormente, el crecimiento estuvo impulsado por el contexto internacional (incremento de los precios internacionales y baja de las tasas de interés internacionales) y el aumento de la inversión -resultado de la reconstitución de los beneficios empresariales presentes y de las expectativas futuras (Heymann, 2006; Damill, Frenkel, & Maurizio, 2007).

Este esquema impulsó la recomposición del empleo, con la consiguiente reducción de la desocupación y la subocupación, y el aumento del salario real promedio, lo que incidió en la reducción sistemática de la pobreza, que pasó de afectar al 54% de la población en el primer semestre del año 2003 al 23,4% en igual periodo del 2007. La aplicación de políticas de ingreso, laborales y no laborales, fue decisiva en este sentido: reiterados aumentos en el Salario Mínimo,

30 Las políticas que configuraron el esquema macroeconómico argentino fueron: un tipo de cambio real competitivo y estable, superávit fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos, y una política monetaria que procuró evitar la apreciación del tipo de cambio real, acumular reservas internacionales sin generar un efecto monetario expansivo, facilitar la recuperación de la liquidez y restablecer la salud del sistema bancario luego de la crisis. Una política crucial para la consolidación de ese esquema fue la reestructuración parcial de la deuda pública en el año 2005, que contribuyó significativamente a viabilizar el pilar fiscal del esquema (Damill & Frenkel, 2009)

Vital y Móvil (SMVM), aumentos de suma fija de los salarios del sector privado, incremento del valor mínimo de las jubilaciones, continuación del Programa Jefes/as de Hogar (PJH), y aplicando otras políticas sociales y de empleo destinadas a los sectores excluidos y vulnerables de la sociedad (Damill, Frenkel, & Maurizio, 2007; Novick & Tomada, 2007). De esta forma, las condiciones de vida de los asalariados mejoraron en relación con el periodo de crisis, a pesar de que su participación en la distribución del ingreso en el año 2007 se encontraba por debajo de la alcanzada en el año 2001 (Basualdo, 2008).

La crisis financiera internacional que comenzó a mediados del año 2007 afectó la economía de los países emergentes en la segunda mitad del año 2008. Sin embargo, en Argentina, los logros macroeconómicos y sociales de los años previos comenzaron a mostrar signos de deterioro o debilitamiento con anterioridad y por razones de origen interno (evolución de la inflación, manejo de la política fiscal, conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario, entre otras) (Damill & Frenkel, 2009). La desaceleración de la economía impactó en algunos sectores de la producción manufacturera, en especial en la industria de autopartes y del automóvil, y en el sector agropecuario y provocó un cambio de tendencia en el mercado de trabajo. La disminución de la ocupación en ciertas ramas de actividad y el menor ritmo de crecimiento se reflejó también en el amesetamiento de los salarios reales.

Aunque esta tendencia comenzó a revertirse lentamente a partir del cuarto trimestre del año 2009, el gobierno nacional retomó como eje de su discurso la preservación del empleo y, con este fin, negoció el sostenimiento de los puestos existentes con empleadores y sindicatos, dispuso recursos de la seguridad social para apoyar su continuidad³¹ y estableció el Programa de Ingreso Social con

31 Uno de los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con mayor impacto inmediato en el sostenimiento del empleo de las cooperativas de trabajo en estos años fue el programa Recuperación Productiva (RePro) (Cooperativista de "La Toma", Rosario, Entrevista Personal, 15 junio 2011; FACTA, Entrevista Personal, 20 mayo 2011). El programa transfiere una suma fija mensual no remunerativa a las empresas en situación de crisis para completar el sueldo de la categoría laboral de sus trabajadores por un periodo de hasta 12 meses. Hasta el año 2012, esta suma fue de \$600 mensuales por trabajador. A pedido de las cooperativas de trabajo, este programa que inicialmente se dirigía a empresas de propiedad individual se amplió para incluir a las cooperativas de trabajo. En el año 2010, este programa benefició a un promedio mensual de 2.417

Trabajo con el objetivo de crear puestos de trabajo para la población en “extrema vulnerabilidad socio-económica”.

La inclusión de la ESyS en el diseño de las políticas públicas se propuso contribuir a abandonar el enfoque asistencial de las políticas sociales e incorporar una lógica centrada en la participación social y el empleo como medio de acceso a los bienes y servicios básicos. Sin embargo, en la práctica, este incipiente cambio de paradigma depende de la manera en que el Estado nacional reconoce empíricamente a la ESyS y el papel que le otorga en la perspectiva de desarrollo nacional. Estas cuestiones condicionan la capacidad de las organizaciones de la ESyS de brindar acceso a sus miembros y/o comunidad a mecanismos claves para evitar la exclusión social, crear empleo sostenible y promover la participación democrática y construcción de ciudadanía.

En este marco, el presente trabajo busca responder si las políticas públicas nacionales con referencias a la ESyS, vigentes durante el periodo 2003- 2010, pretenden reducir la pobreza y el desempleo reconociendo la capacidad de la ESyS de favorecer la inclusión social, la democratización de la economía y el desarrollo territorial, o si consideran a la ESyS como un instrumento de política funcional sólo en términos de su contribución a la generación de empleo e ingresos por parte de sectores socialmente excluidos. Asimismo, se plantea la posibilidad de que, dado el carácter territorial de las organizaciones de ESyS, su participación en las políticas públicas pueda dar lugar a múltiples formas de incidencia en las estrategias de desarrollo económico local, motivando o reforzando procesos territoriales nuevos o pre-existentes.

4. Grupos destinatarios de las política públicas

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones resultantes de interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, implicados por diversos motivos en el surgimiento, formulación y resolución de un problema políticamente definido como público. Todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución es un actor, al menos potencial,

empresas, aportando al salario o remuneración de 75.135 trabajadores (promedio mensual).

aunque no intervenga de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública. Estos actores pueden ser clasificados en beneficiarios finales, grupos-objetivo y grupos terceros (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

Los *beneficiarios finales* son las personas físicas y jurídicas a quienes el problema colectivo afecta directamente y sufren sus efectos negativos. Pueden beneficiarse, en mayor o menor grado y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo. Sin embargo, las consecuencias previsiblemente positivas de la política pública puede diluirse entre colectivos muy amplios.

Entre las políticas públicas bajo análisis, los beneficiarios finales comprenden a diversas entidades de la ESyS y a personas físicas. En este último grupo se encuentran los trabajadores desocupados en situación de exclusión social o vulnerabilidad que no perciben el seguro de desempleo formal y que tampoco perciben prestaciones de pensiones, jubilaciones u otros programas sociales (excepto programas alimentarios). A través de las políticas públicas, esos trabajadores pasan a formar parte de cooperativas de trabajo o emprendimientos unipersonales, familiares o asociativos. Este grupo de beneficiarios, además, incluye a los trabajadores independientes³² y a los trabajadores familiares sin remuneración en situación de exclusión o vulnerabilidad, ocupados en emprendimientos individuales, familiares o asociativos o en micro-emprendimientos con relaciones de producción capitalista.

Los *grupos-objetivo* están formados por personas físicas y jurídicas y las organizaciones que las agrupan, cuya conducta es considerada por la política pública como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que intenta resolver. La política pública puede tener como objetivo modificar las decisiones y acciones de estos grupos confiriéndoles obligaciones o derechos. Por ejemplo,

32 El conjunto de los trabajadores independientes se encuentra conformado por dos categorías ocupacionales con características sustancialmente diferentes: los trabajadores por cuenta propia y los patrones o empleadores. El criterio básico que diferencia a ambas categorías es si tienen a su cargo trabajadores en relación de dependencia. De este modo, los trabajadores independientes son considerados patrones o empleadores si habitualmente contratan asalariados; en cambio, si no lo hacen y desarrollan su actividad productiva para más de un cliente son considerados trabajadores por cuenta propia.

algunas políticas públicas buscan potenciar, ampliar o modificar el comportamiento de instituciones gubernamentales, universidades públicas, organizaciones sociales y entidades cooperativas y mutuales y sus organizaciones de segundo grado para facilitar el acceso de los beneficiarios finales a bienes y servicios.

Los *grupos terceros* incluyen al conjunto de personas, físicas y jurídicas, y organizaciones que las representan, cuya situación individual y/o colectiva es modificada, positiva o negativamente y de manera más o menos permanente, por la intervención de la política pública. Cuando el cambio es positivo, las personas son definidas como beneficiarios indirectos de la ejecución de la política pública, cuando incide de manera negativa, a estas personas se las denomina afectados. Esta categoría puede incluir a una gran variedad de personas y organizaciones, que no siempre son definidas por la política pública en cuestión.

El nexo entre los actores públicos, los grupos- objetivo y los beneficiarios finales supone un modelo causal -frecuentemente implícito, parcial e incierto- que designa los grupos-objetivo que causan (in)directamente el problema colectivo y los beneficiarios finales afectados por este problema (hipótesis causal). Además, el modelo causal determina la modalidad de intervención pública dirigida a modificar las decisiones y/o acciones de los grupos-objetivo designados, de manera que sean compatibles con los objetivos políticamente planteados (hipótesis de intervención). En este modelo, los grupos-terceros se encuentran en la periferia de estos nexos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

Los actores públicos reconocen que las políticas públicas vinculadas con la ESyS suponen que las causas de la problemática social (pobreza y desempleo) se vinculan con (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a; Troisi, A. Entrevista Personal, 12 abril 2007; Solís, M., Entrevista Personal, 28 abril 2011):

- la dificultad del sistema económico de generar empleos de calidad,
- la exclusión de ciertos segmentos de la sociedad del acceso a bienes y servicios públicos (vivienda, salud, educación continua, seguridad, participación, etcétera),

- la ausencia de condiciones institucionales que facilitan la inclusión económica de un amplio espectro de trabajadores empleados en su propia actividad productiva, y
- la recurrente e histórica negación del Estado de estos trabajadores como sujetos de política pública.

En algunos documentos oficiales, informes de evaluación de los programas³³ y material surgido de entrevistas, los actores públicos señalan que la falta de capital, tecnología, calificaciones y/o experiencia laboral que caracteriza a un segmento de la población, especialmente a los jóvenes, agudizan aún más la problemática social (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003; 2004; Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a; Arroyo, D., Entrevista realizada por Cynthia Srnec, 14 marzo 2011; Solís, M., Entrevista Personal, 28 abril 2011). El conocimiento y las evidencias que apoyan este diagnóstico son, sin embargo, sumamente reducidos si se considera el desmantelamiento de las áreas públicas encargadas del análisis, programación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas producido en forma recurrente en las últimas décadas (Martínez Nogueira, 2012).

4.1 Población beneficiaria de los programas: excluidos y vulnerables

En las políticas públicas del gobierno nacional las nociones de exclusión y vulnerabilidad aparecen para referirse tanto a la problemática que se busca abordar como a la situación que define a sus destinatarios. Aplicados en el campo del diagnóstico social y la definición de las intervenciones públicas, ambos conceptos amplían el análisis de la pobreza, sus causas y efectos, sin quitarle centralidad.

33 Debe señalarse que los documentos de evaluación de los programas nacionales disponibles al público son escasos y poco homogéneos y la mayoría no puede clasificarse como documentos de evaluación formativa -orientado a la extracción de lecciones que permitan mejorar su diseño e implementación- o evaluación sumativa -orientado a la rendición de cuentas al público-, debido a que se limitan a la descripción del proceso de implementación y carecen de evidencia sólida. Este es el caso de los documentos elaborados como síntesis de la aplicación del Programa Ingreso Social con Trabajo durante los primeros semestres de los años 2010 y 2011 y su informe de Ejecución al primer semestre de 2011 (Ministerio de Desarrollo Social, 2011).

A continuación se plantean algunas reflexiones en torno a los conceptos de exclusión y vulnerabilidad y se consideran los aspectos que los posicionan como categorías analíticas complementarias de la pobreza. Seguidamente, se operacionalizan ambas nociones otorgando especial relevancia a la dimensión económica para caracterizar a la población beneficiaria de las políticas públicas en situación de exclusión y vulnerabilidad en los extremos del periodo bajo análisis (2003- 2010).

Las reformas económicas y cambios estructurales de las últimas décadas han modificado las pautas socioeconómicas de vinculación en el mercado de trabajo y han acentuado el carácter segregador de ciertos mercados (la tierra, la vivienda y el crédito). Estas transformaciones, junto con los cambios en las pautas socioculturales de distribución de roles de género, de organización de los tiempos y los espacios de la cotidianeidad, han incidido en los niveles de exclusión y desigualdad (Subirats, 2005; Arriba González de Durana, 2002). Producto de dos tendencias aún más generales -el postfordismo y la globalización- estos cambios encuentran su mayor expresión en el ámbito urbano, donde promueven un proceso de creciente polarización socio-espacial.

Así como no existe consenso con respecto a la definición de pobreza³⁴ –según Spicker (2009) es entendida al menos en doce sentidos específicos- tampoco existe un enfoque único relativo a la exclusión. El concepto de exclusión amplía el foco de análisis al enfatizar la naturaleza multidimensional, dinámica y relacional de la polarización social (Boardman, 2010; Spicker, Leguizamón, & Gordon, 2009) e incluir factores y procesos –muchos de ellos intangibles- que por su persistencia en el tiempo pueden generar desventajas crónicas y severas entre los individuos de una sociedad (Levitas, Pantazis, Fahmy, Gordon, Lloyd, & Patsios, 2007). De esta forma, la exclusión remite a una amplia gama de problemas relacionados con la realidad de los individuos y con estructuras, procesos y características de la sociedad que rigen el acceso diferenciado a derechos y oportunidades de los

34 Aún así, generalmente se define la pobreza como la privación de los insumos materiales y mecanismos sociales, políticos y culturales que evitarían su reproducción, delimitada en términos cuantitativos en función de los ingresos y/o de la insatisfacción de un conjunto de necesidades (Gallo & Labrunée, 2005; García A. I., 2009). Así, el concepto de pobreza identifica en forma homogénea a colectivos sociales heterogéneos, sin ahondar en los procesos de orden causal que determinan tal condición (Gallo & Labrunée, 2005).

individuos y grupos que la componen (Levitas, Pantazis, Fahmy, Gordon, Lloyd, & Patsios, 2007; Spicker, Leguizamón, & Gordon, 2009; Mallo & Rodríguez, 2009).

Las condiciones óptimas de inclusión son las que permiten a todos los miembros de la sociedad acceder a bienes y servicios materiales y sociales adecuados, en igualdad de condiciones y ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales (Mallo & Rodríguez, 2009). La exclusión, por consiguiente, es la imposibilidad que tienen las personas de una comunidad de acceder a mecanismos de desarrollo personal y de inserción socio-comunitaria y a sistemas preestablecidos de protección, debido a "...la falta o denegación de recursos, derechos, bienes, servicios o capacidades para participar en relaciones y actividades normales, que se encuentran disponibles para la mayoría de las personas de una sociedad. Afecta tanto la calidad de vida de los individuos como la equidad y cohesión de la sociedad en su conjunto" (Levitas, Pantazis, Fahmy, Gordon, Lloyd, & Patsios, 2007).

En términos normativos, esta definición implica un juicio de valor respecto a qué relaciones y actividades deben ser consideradas normales y cuáles son los lazos que unen al individuo, los hogares y los grupos con su sociedad inmediata. Las respuestas cambian a lo largo del ciclo de vida de las personas y en el tiempo, a medida que las expectativas y oportunidades se transforman. Aunque existe consenso entre los autores al identificar las dimensiones que caracterizan la exclusión refiriéndolas al ámbito productivo (especialmente en el mercado laboral), al institucional (derechos de ciudadanía) y al de reciprocidad (estructuras familiares y redes sociales y comunitarias), Percy y Smith (2000:9, citados por Levitas et al., 2007) sugieren que la exclusión se expresa en siete dimensiones: la económica (baja calidad del empleo, falta de ingresos), la social (situaciones de calle, inseguridad, falta de justicia e inseguridad), la política (falta de empoderamiento, de derechos políticos, escasa participación en los procesos de decisión públicos y privados), la comunitaria (problemas de vivienda y de degradación ambiental), la esfera individual (problemas de salud mental y física, bajo rendimiento escolar), la espacial (marginalización de grupos vulnerables) y la grupal (concentración de las características anteriores en grupos particulares: minorías étnicas, discapacitados, ancianos).

Diversos estudios a nivel mundial (Laparra, Obradors, & otros, 2007; Bayón & Saraví, 2002; Wormald, Cereceda, & Ugalde, 2002; Hernández Pedreño, 2008;

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009) abordan empíricamente la definición y caracterización de la población excluida, haciendo hincapié en alguna de sus dimensiones y proponiendo diversas formas funcionales para su comparación y medición. Un claro ejemplo lo constituyen los indicadores de Laeken utilizados por los Estados miembro de la Unión Europea para evaluar su avance en materia de inclusión social. Definidos y estructurados como indicadores objetivos de resultado, estos indicadores abarcan cuatro dimensiones centrales: ingreso, empleo, educación y salud³⁵ (Laeken Summit, 2001).

En América Latina, a pesar de la creciente visibilidad del tema de la inclusión en las agendas públicas nacionales, no existe aún consenso sobre los estándares de inclusión más pertinentes a la realidad de la región, que podrían ser empleados como marco de referencia para el diseño de políticas públicas y para la construcción de indicadores de exclusión e inclusión social (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2009). No obstante, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007) propone complementar las medidas objetivas de bienestar con la lógica del actor social, a través de indicadores que rescaten la dimensión subjetiva de la cohesión social³⁶. Para medir las condiciones de inclusión objetivas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010)

³⁵*Ingresos*: Tasa de población con bajos ingresos antes y después de la recepción de transferencias (con un umbral fijado en el 60% de la renta mediana); distribución del ingreso; persistencia de renta baja (tomando como base el 60% de la renta mediana); brecha de la renta baja mediana (diferencia entre el ingreso mediano de los pobres y el umbral del 60% de la renta mediana). *Empleo*: cohesión regional; tasa de desempleo de larga duración; niños (0-17 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros; adultos (18-59 años) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros; brecha de empleo de los inmigrantes. *Educación*: personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación; estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura. *Salud*: esperanza de vida al nacer; auto-percepción del estado de salud.

³⁶ Según Mallo & Rodríguez (2009) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), la cohesión social tiene una vertiente objetiva, vinculada a factores estructurales y susceptible de medición a través de indicadores de inclusión o exclusión, y otra subjetiva, vinculada a la percepción que los miembros de la sociedad tienen de la misma. Estas percepciones individuales se derivan de la confianza en las instituciones públicas y privadas, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, la disposición a participar en espacios de deliberación y proyectos colectivos, las percepciones de titularidad efectiva de derechos, entre otras.

desarrolló un sistema de indicadores que incluye medidas de distancia o brecha³⁷ y medidas relacionadas con las instituciones³⁸ y el sentido de pertenencia³⁹.

La modalidad de inserción laboral constituye un pilar básico de inclusión en las sociedades modernas porque influye decisivamente en el nivel y distribución del bienestar material de la población, especialmente en América Latina donde los regímenes de bienestar social han tenido un alcance limitado. Tres aspectos que caracterizan el modo de inserción en el mercado de trabajo son: la condición de actividad, la calidad de la ocupación o desocupación y el nivel de ingreso.

En este sentido, para la *población desocupada* (uno de los segmentos de la población beneficiaria de las políticas públicas bajo análisis) la exclusión está vinculada con la privación material, pero también -en un sentido instrumental- con el desempleo de larga duración (DLD)⁴⁰. El DLD supone problemas de (re)inserción en el mercado de trabajo cada vez mayores conforme se prolonga debido generalmente al deterioro de los conocimientos y habilidades productivas. Además, el DLD afecta la autoestima de las personas, sus expectativas a futuro y sus relaciones personales, factores que también condicionan la inserción de los trabajadores desocupados en el tiempo.

37 Los indicadores de *distancia o brecha* se refieren a las condiciones materiales de vida, el acceso a ciertos derechos básicos y a los medios y oportunidades necesarios para el desarrollo de las potencialidades de los miembros de la sociedad. Son una expresión visible de la operación de los mecanismos de inclusión-exclusión e incluyen las siguientes dimensiones: pobreza e ingresos, empleo, protección social, educación, nuevas tecnologías de información y conocimiento, salud y consumo y acceso a servicios básicos.

38 Los indicadores de *institucionalidad* consideran las acciones desarrolladas por los distintos actores institucionales, que pueden tener repercusiones en la estructura de oportunidades, en la acumulación de ventajas y desventajas y en los procesos y resultados de inclusión- exclusión. Incluye las siguientes dimensiones: Funcionamiento de la Democracia, del Estado de Derecho y del Mercado y Políticas Públicas.

39 Los indicadores de *pertenencia* captan expresiones psico-sociales y culturales que dan cuenta de los grados de vinculación e identificación ciudadana con respecto a la sociedad en su conjunto y a los grupos que la conforman, y que pueden incidir en las reacciones y percepciones de los actores en relación a las modalidades específicas de operación de los mecanismos de inclusión- exclusión. Incluye las siguientes dimensiones Multiculturalismo y No Discriminación, Capital Social, Participación Ciudadana, Expectativas de futuro y Movilidad social e Integración y Afiliación social.

40 Aquel que se prolonga de manera ininterrumpida por un año o más.

Entre la *población ocupada*, la calidad del empleo influye decisivamente en los niveles de privación material, pero también en el acceso a mecanismos relacionales objetivos y subjetivos que condicionan la inclusión social. De la revisión de la bibliografía, surgen diversos indicadores para medir la calidad del empleo entre los trabajadores no asalariados –otro de los grupos beneficiarios finales de las políticas públicas analizadas-. Algunos indicadores reflejan dimensiones que caracterizan de forma constitutiva la calidad del empleo y otros refieren a factores que pueden desencadenar procesos de empobrecimiento desde el ámbito laboral. Entre los primeros se incluyen indicadores como los ingresos, las horas trabajadas, el número de empleos, la ubicación del trabajo como reflejo de la dimensión salud y seguridad laboral y los beneficios no salariales. Entre los indicadores que identifican la existencia de carencias relacionales se encuentra el acceso a la seguridad social, al crédito, la capacitación, a tecnologías adecuadas y a información de marketing (Weller & Roethlisberger, 2011; Messier & Floro, 2008; Marull Maita, 2010). Katzman (2002), en particular, sugiere analizar la situación laboral de los trabajadores independientes a partir de su acceso a las prestaciones sociales básicas, su participación en asociaciones profesionales y los cambios en su trayectoria laboral, pero también a partir de las condiciones en las que realizan su actividad económica y el carácter más o menos familiar de su empresa.

En este trabajo se adoptan tres variables para medir la calidad del empleo de los trabajadores independientes y familiares (trabajadores no asalariados) basándose en la información relevada de manera sistemática por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC: el ingreso de la ocupación principal en relación al SMVM, el acceso a algún tipo de cobertura médica privada –variable proxy de la inscripción en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes- y la tenencia de algún activo productivo como maquinarias, equipos, locales y/o vehículos⁴¹. Estas

41 Al elaborar sus indicadores de cohesión social, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010) incluye entre los empleos de baja calidad a todos aquellos que se desarrollan en empresas con hasta 5 trabajadores (microempresas) -independientemente de su categoría ocupacional-, al empleo doméstico y a los trabajadores independientes no calificados (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica). Sin embargo, esta como otras definiciones de la calidad del empleo no son adecuadas si se pretende captar la heterogeneidad de situaciones laborales que se presentan al interior de los emprendimientos individuales, familiares o asociativos, ya que

variables reflejan, por un lado, el nivel de privación de los trabajadores independientes y familiares con relación al salario mínimo que perciben los trabajadores formales y, por otra parte, carencias relacionales que condicionan su estabilidad laboral y desempeño en el mercado (salud y tenencia de activos productivos). De esta forma, *se consideran excluidos de la esfera económica los ocupados no asalariados en situación de pobreza, pero también quienes poseen ingresos de su ocupación que no superan el SMVM, no cuentan con activos productivos y no acceden a cobertura médica.*

Al relacionar la población económicamente activa en función de estos criterios con el nivel de ingreso familiar se observa que a fines del año 2003 -cuando comienzan a implementarse las primeras políticas públicas asociadas a la ESY- la exclusión económica afectaba el 79% de los trabajadores desocupados y el 44% de los trabajadores ocupados no asalariados. El ciclo de crecimiento económico que siguió a la devaluación de la moneda argentina y las políticas públicas implementadas por el gobierno nacional redujeron de manera significativa el deterioro de las variables sociales (desempleo, pobreza, indigencia) induciendo una disminución de la tasa de trabajadores desocupados y ocupados no asalariados en situación de exclusión económica en torno al 39% y el 16%, respectivamente (Gráfico 1) (Cuadro 16 y Cuadro 17 en el Anexo 1)⁴².

Sin embargo, las graves consecuencias sociales y económicas de la crisis motivaron la ampliación del alcance de las políticas públicas implementadas a partir del año 2003 para incluir a un creciente sector de la población económicamente activa afectada por situaciones de vulnerabilidad⁴³. Esta es

debido a su tamaño y/o la ausencia de legislación adecuada a sus características, los empleos que allí se desarrollan serían a priori clasificados como de baja calidad.

42 Si se utilizan datos no oficiales del Índice de Precios al Consumidor (IPC- Buenos Aires) para actualizar la Canasta Básica Total, los trabajadores excluidos de la esfera económica en el año 2010 representaban el 53% en el caso de los desocupados y 20,6% en el caso de los ocupados no asalariados.

43 El concepto de vulnerabilidad fue desarrollado inicialmente por Caroline Mosser ("asset vulnerability approach") y utilizado como marco de varias investigaciones realizadas por el Banco Mundial. Su contribución más valiosa ha sido considerar a los hogares pobres como agentes activos en la superación de su situación a través de la movilización de sus recursos. Kaztman (2002) amplía este enfoque al colocar mayor énfasis en las raíces estructurales de las situaciones de vulnerabilidad y en la relación dinámica entre estos recursos y los cambiantes requerimientos de las estructuras de

entendida como el debilitamiento de los mecanismos de integración social que tiene su origen en la interacción de factores -internos y externos- que aumentan la probabilidad de que individuos o colectivos sufran contingencias que deterioren de manera permanente su bienestar. Los factores internos son los recursos de que disponen los individuos, grupos o comunidades y las diversas estrategias de acción que les permiten desplegar para responder a las estructuras de oportunidades de acceso al bienestar, asociadas al funcionamiento del Estado, el mercado y la comunidad (factores externos) en un territorio y tiempo determinado (Katzman, 2002).

Los recursos comprenden aspectos tales como los activos físicos (los medios usados para reproducir la vida en el hogar y obtener ingresos), los activos humanos (cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar y el valor agregado en inversiones en educación y salud) y activos sociales (atributo colectivo que incluye redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales) (Busso, 2001). Las estrategias, por otra parte, refieren a las diferentes formas de relación y sociabilidad que las personas desarrollan como modalidades de acción colectiva, lo que incluye la familia, el capital social, los sindicatos, las empresas, los movimientos sociales y los partidos políticos (Golovanevsky, 2007), pero también a la movilización y diversificación de sus activos y la creación de diversos tipos de seguros formales e informales frente a los riesgos.

oportunidades de acceso al bienestar. Este es el enfoque que adopta este trabajo, haciendo hincapié en el nivel de análisis microsocioal de los individuos y sus hogares. La novedad de este enfoque es que pone en el centro del debate la articulación entre los recursos, sus formas de reproducción, el uso de estrategias diferenciadas y la conformación de escenarios socioeconómicos y políticos bajo responsabilidad de los gobiernos locales, nacionales y diversas instancias internacionales. A partir de la interrelación de estos aspectos se pueden identificar rasgos de vulnerabilidad para determinados grupos de población y territorios, combinando los niveles micro (estrategias de los individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social y patrón de desarrollo: mercado, estado y sociedad) para explicar la reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales (Katzman, 2002; Busso, 2001). Gallo y Labrunée (2005) advierten acerca del riesgo de focalizar el discurso de la vulnerabilidad en la correspondencia entre activos y estructura de oportunidades, lo que puede llevar a transferir a los grupos vulnerables la responsabilidad por su propia situación, dejando de lado los procesos sociales que dan origen a estados cada vez más graves de desposesión.

La noción de vulnerabilidad se solapa con la definición que adopta la exclusión social en su carácter instrumental. Sin embargo, a diferencia de los estudios de medición de la inclusión- exclusión que buscan la multidimensionalidad en el análisis, la mayoría de los estudios vinculados a la vulnerabilidad se focalizan en la dimensión económica. García (2009) propone distinguir las situaciones de inclusión plena de las situaciones de vulnerabilidad a partir del ingreso de los hogares, considerando como vulnerables a la pobreza a aquellos hogares que poseen ingresos entre 1 y 2 veces por sobre la línea de pobreza⁴⁴. Otras dimensiones de la vulnerabilidad se vinculan con la modalidad de inserción laboral –condición de actividad y calidad del empleo- y su intensidad depende de atributos tales como el nivel educativo, el acceso a la salud, la tenencia de la vivienda, entre otros⁴⁵.

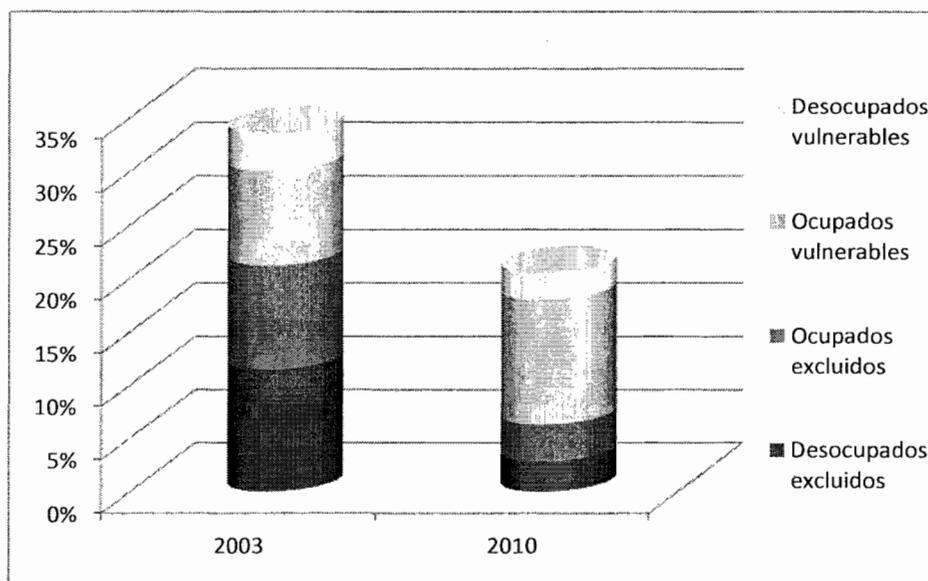
En función de estos criterios –nivel de ingreso y duración del desempleo o calidad del empleo, según el caso- y exceptuando a los trabajadores en situación de exclusión, se observa que en el cuarto trimestre del año 2003, el 15% de la población desocupada se encontraba en situación de vulnerabilidad (incluye a los desocupados por un periodo de entre 6 y 12 meses), mientras que entre la población ocupada no asalariada este porcentaje llegaba al 40%. Hacia fines del año 2010, el porcentaje de trabajadores desocupados en situación de

44 Los indicadores de Laeken miden el “riesgo de pobreza”, considerando que se encuentran en esta situación aquellas personas que viven en hogares cuyo ingreso está por debajo del umbral fijado en el 60% de la renta mediana. En cambio, Monza (1999) define a un hogar como vulnerable si se ubica entre los tres primeros deciles de la distribución del ingreso, o si ubicándose en los deciles cuarto a séptimo, el 50% o más de sus ingresos provienen de inserciones ocupacionales inestables o de baja calidad.

45 Para conocer las características, en términos de activos y oportunidades, de los diferentes sectores de la sociedad afectados por situaciones de vulnerabilidad durante la década del 90 en el aglomerado Gran Buenos Aires, Bayon y Saraví (2002) centran su análisis en tres dimensiones de la vulnerabilidad: la pobreza, el desempleo y la desprotección social. La intensidad de estas situaciones es medida en función de la clase ocupacional (combina la posición en el mercado de trabajo y en la unidad de producción) y el nivel educativo de la población. Wormald y otros (2002) analizan las estrategias y activos desplegados por la población urbana de la Región Metropolitana de Santiago de Chile para enfrentar la carencia relativa de recursos y de oportunidades sociales que amenazaron sus niveles de bienestar social durante la década del 90. La investigación utiliza indicadores del nivel educativo, el acceso a la salud, los ingresos, la tenencia de la vivienda, la *calidad del empleo* (estabilidad, seguridad social, horas de trabajo, calificación) y otras medidas relevadas a partir de entrevistas individuales.

vulnerabilidad aumentó cerca de 14 puntos porcentuales pero dado que el desempleo cayó 7 a lo largo del periodo, en relación a la población económicamente activa el nivel de vulnerabilidad entre los desocupados se mantuvo en torno al 2%. Entre la población ocupada no asalariada, sin embargo, la población en situación de vulnerabilidad aumentó considerablemente (15 puntos porcentuales) ya que a pesar de que la calidad del empleo mejoró, este no alcanzó niveles de calidad altos (Gráfico 1) (Cuadro 16 y Cuadro 17 en el Anexo 1).

Gráfico 1: Población económicamente activa (%) en situación de exclusión y vulnerabilidad según condición de actividad. 2003 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC.

Por último, se debe mencionar como beneficiarios finales de las políticas públicas a la población pobre o vulnerable por ingresos que aunque no se encuentra buscando trabajo manifiesta su disposición de trabajar si se le presentara la oportunidad. Este grupo representaba menos del 1% de la población inactiva, pero mientras que en el año 2003 el 70% era miembro de un hogar pobre y el 24% de un hogar vulnerable por ingresos, en el año 2010 el 11% estaba en situación de pobreza y el 25% en situación de vulnerabilidad.

Población desocupada

A fines del año 2003, la alta proporción de trabajadores desocupados en situación de exclusión (79%) reflejaba la extendida pobreza y el deterioro del mercado de trabajo. El 66% de los trabajadores desocupados tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza, porcentaje muy superior a la media nacional (48%), y el 36% se encontraba desempleado desde hacía más de un año. A este conjunto se sumaba el 15% de los trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad por ingresos y/o por duración del desempleo.

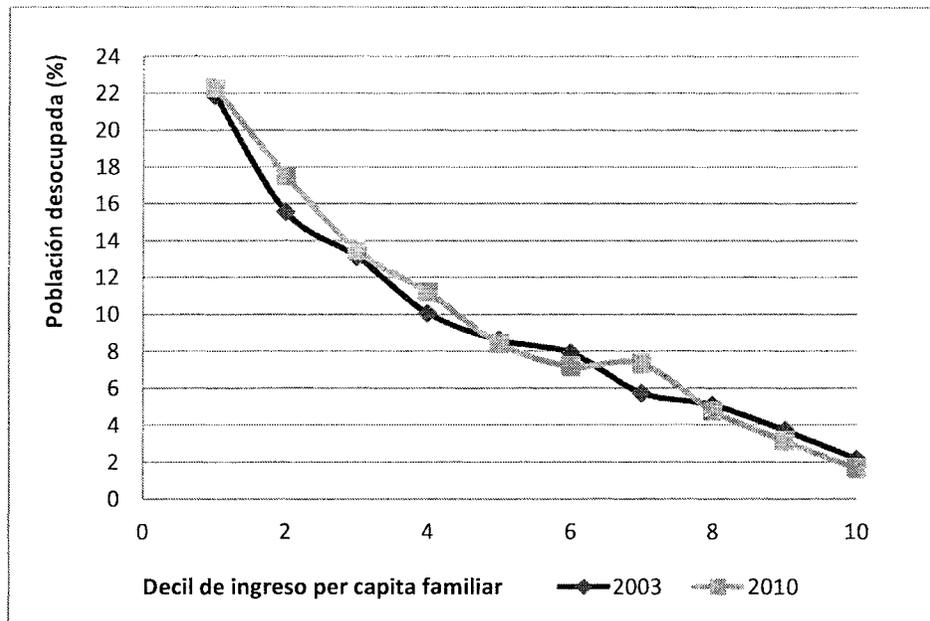
Siete años después, este colectivo (excluidos y vulnerables) representaba el 68% de los trabajadores desocupados: el 15% tenía ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza (frente al 10% a nivel nacional), el 19% se encontraba desempleado por más de un año, el 4% sufría ambas situaciones y el 29% se encontraba en situación de vulnerabilidad (Cuadro 16 y Cuadro 17 en el Anexo 1).

Durante los primeros años de recuperación económica (2003-2005), la sensible reducción de la pobreza estuvo asociada con una caída más intensa de la tasa de desempleo entre la población de menores ingresos que en el promedio de la población económicamente activa (SEL, 2005). Sin embargo, a fines del año 2010, el desempleo continuaba afectando mayoritariamente a aquellos trabajadores con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Un ordenamiento del total de la población urbana relevada por la EPH según el ingreso per cápita familiar, muestra que en ese año el 53% de los trabajadores desocupados se encontraba en los primeros tres deciles⁴⁶ y el 93% de este grupo tenía ingresos que no superaban dos veces la línea de pobreza, o sea se encontraba en situación de exclusión o vulnerabilidad por ingresos⁴⁷ (Gráfico 2).

46 Sin incluir a la población sin ingresos situada en el decil 0.

47 Si la Canasta Básica Total se actualiza en base a datos no oficiales (IPC Buenos Aires), en los primeros tres deciles de ingreso se concentra el 73% de la población desocupada en situación de pobreza y vulnerabilidad.

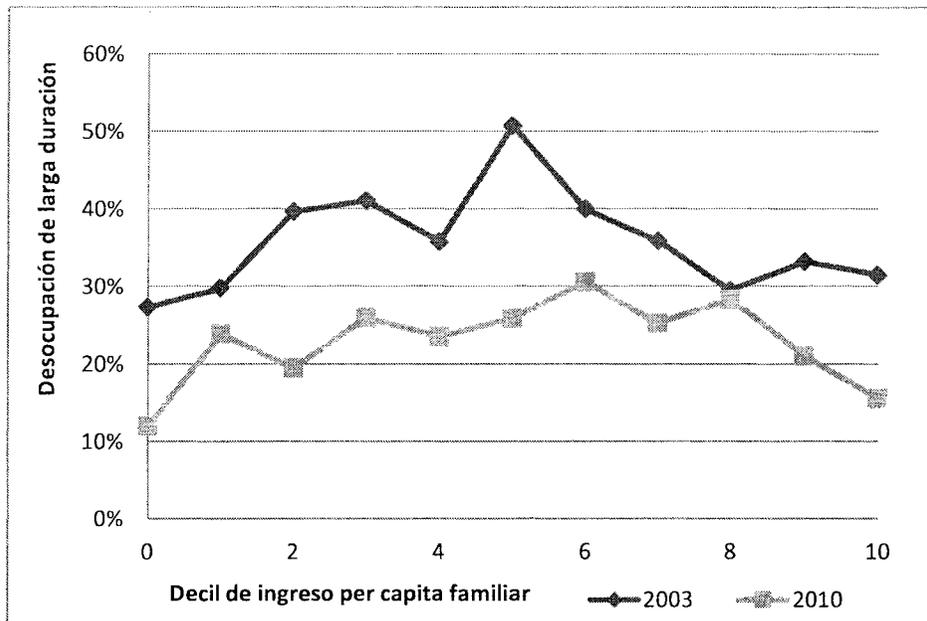
Gráfico 2: Distribución de la población desocupada (%) según decil de ingreso per cápita familiar. 2003 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC.

En cuanto a los trabajadores desocupados de larga duración, el análisis por decil muestra que su participación disminuye en los extremos (Gráfico 3). Los trabajadores pertenecientes a hogares sin ingresos no tienen la posibilidad de permanecer desocupados por mucho tiempo, mientras que aquellos con altos ingresos poseen, por lo general, una densa red de relaciones que les permite insertarse con relativa rapidez en el mercado laboral.

Gráfico 3: Distribución de la población desocupada de larga duración (%) según decil de ingreso per cápita familiar. 2003 y 2010

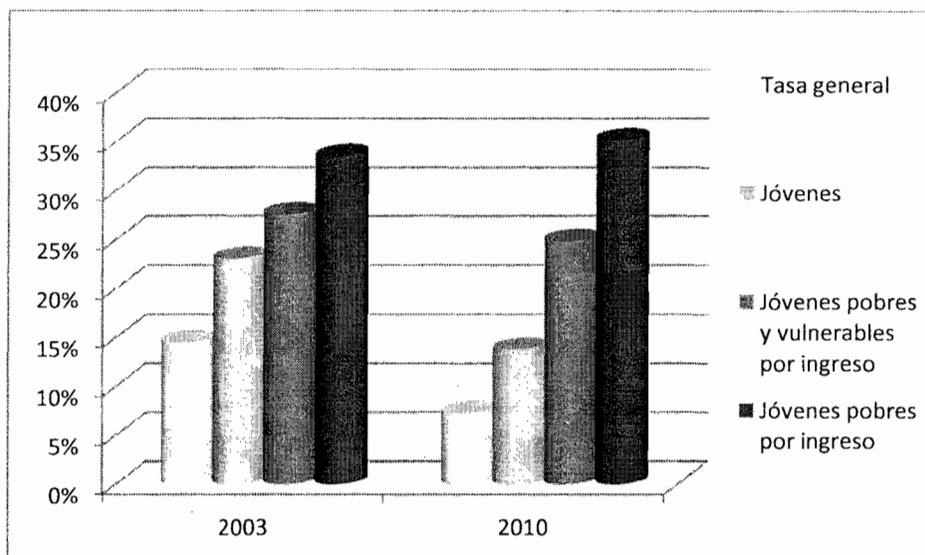


Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC.

A continuación se considera la estructura de la población desocupada en situación de exclusión o vulnerabilidad a partir de su edad, género, nivel de educación y categoría ocupacional de su ocupación previa. Conocer la estructura interna de los trabajadores desocupados en situación de exclusión y vulnerabilidad permite considerar la definición que adoptan los programas bajo análisis en la selección de sus beneficiarios.

Existe, en términos generales, una relación inversa entre la tasa de desempleo y la edad de los individuos debido a los problemas que encuentran los jóvenes para insertarse en el mercado de trabajo. En los años analizados, la tasa de desempleo entre los jóvenes (menores de 30 años) fue muy superior a la tasa de desempleo general, pero aún mayor fue la tasa de desocupación entre aquellos jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad por ingresos (Gráfico 4). La población joven representaba el 57% de la población desocupada en situación de exclusión y vulnerabilidad en el año 2003 y el 58% en el año 2010 y alrededor de un tercio no contaba con experiencia laboral previa.

Gráfico 4: Tasa de desempleo general y de los jóvenes (%) según nivel de ingreso. 2003 y 2010



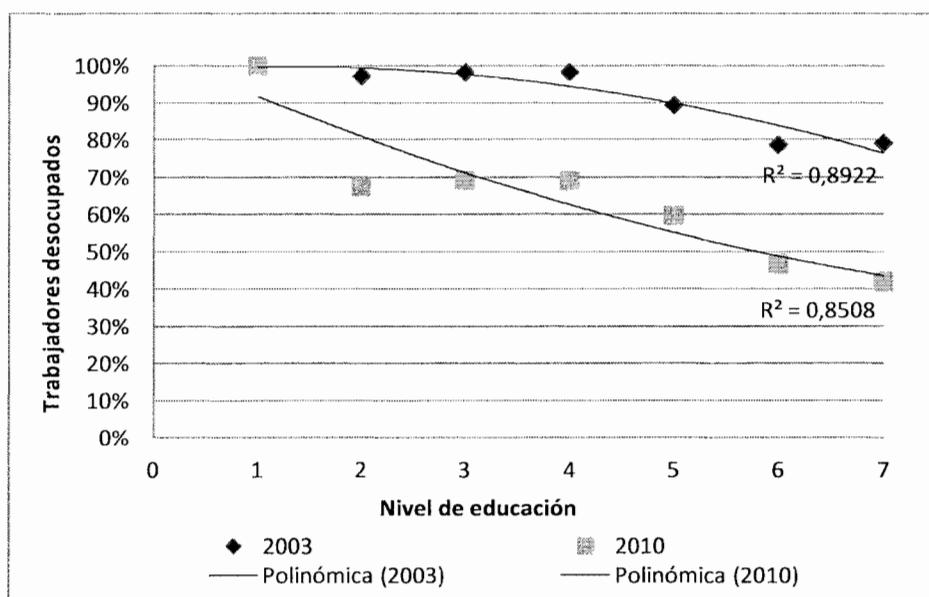
Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC.

El DLD, por el contrario, afectó más al segmento de trabajadores mayores de 51 años que a los jóvenes en los años analizados, aun cuando la tasa de trabajadores DLD mayores de 51 años se redujo del 47% en el año 2003 al 37% en el año 2010. La proporción de trabajadores DLD entre los 51 y 60 años de edad se mantuvo, sin embargo, en torno al 42%. Además, se observa una mayor participación femenina entre los DLD, la que se mantuvo prácticamente invariante en los períodos analizados.

Aunque la tasa de empleo guarda una correlación fuertemente positiva con la cantidad de años de estudio, la tasa de desempleo prácticamente no muestra cambios hasta el nivel superior. Sin embargo, a medida que el nivel educativo aumenta, disminuye la exposición al desempleo y aumenta la probabilidad de encontrar un empleo formal y obtener ingresos más altos (SEL, 2005). Un nivel educativo bajo aumenta la exposición a la exclusión y la vulnerabilidad: en el año 2003, el 98% de la población desocupada que no había alcanzado el secundario completo se encontraba en situación de exclusión o vulnerabilidad. En el año 2010, esta situación afectaba al 70% de la población desocupada con un bajo nivel

de educación formal⁴⁸ (Gráfico 5). Dado el bajo perfil educativo de este colectivo, en particular del segmento en situación de exclusión, no es sorprendente la dificultad que afrontan estos trabajadores para competir por empleos estables y de buena calidad.

Gráfico 5: Porcentaje de trabajadores desocupados excluidos y vulnerables por nivel de educación. 2003 y 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC. 1: Sin instrucción; 2: Primaria incompleta, 3: Primaria Completa, 4: Secundaria Incompleta, 5: Secundaria Completa, 6: Superior Universitaria Incompleta, 7: Superior Universitaria completa.

Tanto en el año 2003 como en 2010, la mayoría de la población desocupada en situación de exclusión o vulnerabilidad (por ingresos y por duración del desempleo) se había desempeñado como empleado o no contaba con experiencia laboral previa, mientras que sólo el 15% en el año 2003 y el 7% en el año 2010 habían trabajado de manera independiente o como trabajador familiar sin remuneración. Además, el 68% en el año 2003 y el 63% en el año 2010 de esta población habían trabajado en pequeñas empresas (con no más de 5 trabajadores).

48 Si se utilizan datos no oficiales para estimar la Canasta Básica Total, el porcentaje de excluidos y vulnerables entre la población desocupada con bajo nivel de educación era del 88%.

La tasa de trabajadores desocupados provenientes de empleos no registrados fue muy alta en los trimestres analizados, tanto entre la población excluida y vulnerable como entre los trabajadores desocupados 'plenamente incluidos'. En el año 2003, el 86% de los trabajadores desocupados pobres provenían de empleos no registrados y el 64% de los trabajadores con ingresos familiares que duplicaban la línea de pobreza (ni pobres ni vulnerables) se encontraban en esta situación. Asimismo, el 89% de los trabajadores DLD se había desempeñado en un empleo no registrado y entre el resto de los desocupados este porcentaje alcanzaba al 79%. La tasa de participación del empleo no registrado disminuyó hacia fines del año 2010.

La segmentación del mercado de trabajo en Argentina, donde los seguros sociales están limitados al empleo estable formal, limita fuertemente su nivel de cobertura. El acceso al seguro de desempleo contributivo - único instrumento que ofrece el Estado nacional- se encuentra restringido a trabajadores formales con cierta antigüedad en el empleo, por lo que no alcanza a los segmentos más vulnerables de la población activa, como los jóvenes sin experiencia laboral o los trabajadores con empleos intermitentes. En los periodos bajo análisis la proporción de trabajadores desocupados que accedió a este beneficio no superó el 2% y entre la población desocupada en situación de exclusión o vulnerabilidad sólo el 6% contaba con ingresos provenientes del seguro de desempleo, de jubilación o pensión o algún subsidio o ayuda social en el año 2003. En el año 2010, este porcentaje ascendió al 15%.

Al analizar los aglomerados urbanos a los que pertenecen los casos analizados en este estudio, se observa que en los correspondientes al Municipio de Bahía Blanca y Rosario el porcentaje de la población desocupada en situación de exclusión en el año 2003 era superior a la media urbana. En el año 2010, aunque a nivel país, la proporción de trabajadores desocupados en situación de exclusión disminuyó casi a la mitad, en el aglomerado de Bahía Blanca-Cerri se mantuvo en torno al 52%, por encima de la media y de los valores del Gran Rosario y los Partidos del Gran Buenos Aires (Cuadro 1).

Cuadro 1: Población desocupada en situación de exclusión y vulnerabilidad (%) en los aglomerados urbanos Bahía Blanca-Cerri, Gran Rosario y Partidos del Gran Buenos Aires. 2003 y 2010

Aglomerados Urbanos	2003		2010	
	Excluidos	Vulnerables	Excluidos	Vulnerables
Bahía Blanca- Cerri	90,0	9,3	52,3	20,4
Gran Rosario	90,5	8,4	37,3	38,4
Partidos del Gran Buenos Aires	79,4	15,0	32,4	31,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC

En síntesis, en el año 2003 la mayoría de los trabajadores DLD se encontraba entre la población pobre, a pesar de que porcentualmente esta situación afectaba más a las personas en los deciles de ingresos medios. En el año 2010, el DLD afectó a una menor proporción de desocupados y, por lo tanto, junto con la caída de la tasa de desempleo, involucró a un número significativamente menor de la población económicamente activa (1,7%).

El desempleo en general, por otra parte, continuó afectando mayoritariamente a los trabajadores miembro de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad por ingresos caracterizados por un bajo nivel de educación formal -y por lo tanto, con mayores dificultades para competir por empleos de buena calidad- y sin experiencia previa inmediata para desempeñarse como trabajadores independientes. La exclusión y vulnerabilidad afectó a todos los grupos etarios, pero fueron los trabajadores jóvenes los más perjudicados por esta situación – representaban alrededor del 57% de la población excluida y vulnerable- y los que, además, padecieron mayores tasas de desempleo. Al bajo nivel educativo de esta población se sumó la falta de experiencia laboral de un tercio de los trabajadores jóvenes.

Población ocupada

Los trabajadores independientes y familiares sin remuneración conforman un sector heterogéneo en el que el cuentapropismo surge como componente central, tanto por su participación sectorial (93%) como por su importancia en la estructura ocupacional argentina con respecto a países como Australia, Francia,

Bélgica, Israel, entre otros, donde el cuentapropismo comprende a no más de una décima parte de la población ocupada (Lepore & Schleser, 2006).

En el último trimestre del año 2003, cuando los trabajadores independientes y familiares aún representaban el 26% de la población ocupada, el país entró en un proceso de recuperación económica con efectos notables sobre los niveles de empleo. Luego de siete años de crecimiento de la economía y del empleo la proporción de trabajadores independientes y familiares en relación con la fuerza laboral ocupada disminuyó alrededor de 3 puntos porcentuales (Cuadro 2).

Cuadro 2: Población ocupada según categoría ocupacional (%). 2003 y 2010

Categoría ocupacional	2003	2010
Patrón	3,9	4,1
Cuenta propia	20,6	18,0
Obrero o empleado	73,9	77,2
Trabajador familiar sin remuneración	1,6	0,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC.

El colectivo de trabajadores independientes y familiares abarca a patrones en grandes y pequeñas empresas, trabajadores por cuenta propia (no cautivos)⁴⁹ y trabajadores familiares sin remuneración con muy disímiles ingresos y calificaciones. La heterogeneidad de situaciones socio laborales de estos trabajadores implica, a su vez, una muy desigual distribución de los riesgos económicos y sociales. Mientras en el año 2003, el 40% de los patrones se encontraba en situación de pobreza o vulnerabilidad por ingresos, entre los cuentapropistas y trabajadores familiares este porcentaje llegaba al 70% y 80% respectivamente. En el año 2010, la pobreza y vulnerabilidad por ingresos de este colectivo disminuyó, pero las brechas entre categorías ocupacionales continuaban. La pobreza y vulnerabilidad afectaba al 11% de los empleadores, al 23% de los trabajadores familiares y al 28% de los cuentapropistas.

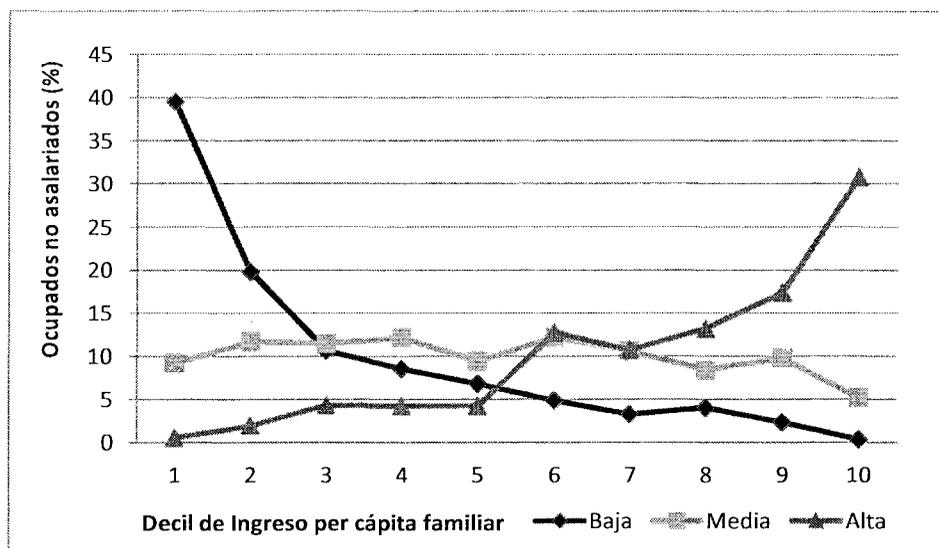
49 La categoría trabajador por cuenta propia cautivo es considerada una forma de trabajo informal por diversos estudios (Lindenboim & Serino, 2001; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007).

Aunque existe una estrecha correlación entre desempleo y pobreza, en el mercado de trabajo argentino la posesión de un empleo por parte de los miembros de un hogar no es condición suficiente para que este supere la privación material. La existencia de situaciones de pobreza y vulnerabilidad por ingreso entre la población ocupada introduce como cuestión central de la inclusión plena no sólo la posesión de un empleo -aunque esta es la primera condición- sino también su calidad. A fines del año 2003, alrededor del 75% de la población ocupada no asalariada se desempeñaba en empleos de calidad media o baja: el 46% pagaba una cobertura médica, el 56% percibía ingresos laborales superiores al SMVM (promedio del cuarto trimestre del 2003: \$290) y casi el 63% contaba con algún tipo de activo productivo (en su gran mayoría maquinarias y/o equipos). La imposibilidad de este colectivo de encuadrarse en los marcos normativos vigentes que, en el caso del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes le daría acceso a una obra social, dificulta su vínculo con el sector productivo estructurado.

En términos de categoría ocupacional, alrededor del 60% de los patronos poseen empleos de calidad, cerca del 64% de los cuentapropistas tiene empleos de calidad media y el 55%-56% de los trabajadores no familiares empleos de calidad baja.

Al examinar la distribución de la población bajo análisis en función de la calidad de su empleo y su posición en la distribución del ingreso per cápita familiar, surge con claridad la relación entre ambas variables. En el tercer trimestre del año 2003, el 70% de los trabajadores con empleos de baja calidad se ubicaban en los primeros tres deciles de ingreso y en los tres deciles del extremo opuesto de la escala se encontraba el 61% de los ocupados en empleos de calidad. Los trabajadores no asalariados con un empleo de calidad intermedia estaban representados, con una diferencia de tan sólo 7 puntos porcentuales, en todos los deciles de ingreso (Gráfico 6).

Gráfico 6: Población ocupada no asalariada (%) según calidad del empleo y decil de ingreso per cápita familiar, 2003*



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC. *Excluye a la población ocupada sin ingresos

En el cuarto trimestre del año 2010, el 25% de la población ocupada no asalariada se encontraba en situación de pobreza o vulnerabilidad por ingreso⁵⁰. Asimismo, la proporción de ocupados no asalariados con empleos de baja calidad disminuyó 6 puntos porcentuales con relación a igual periodo del año 2003 debido al aumento relativo de la población con activos productivos (en 13,6 puntos porcentuales) y con acceso a cobertura de salud (en 9,6 puntos porcentuales). La proporción de la población con ingresos de la ocupación principal superiores al SMVM del trimestre (\$1.740), sin embargo, retrocedió 8 puntos porcentuales debido, en parte, al acelerado aumento del SMVM (incluso por encima de la inflación no oficial).

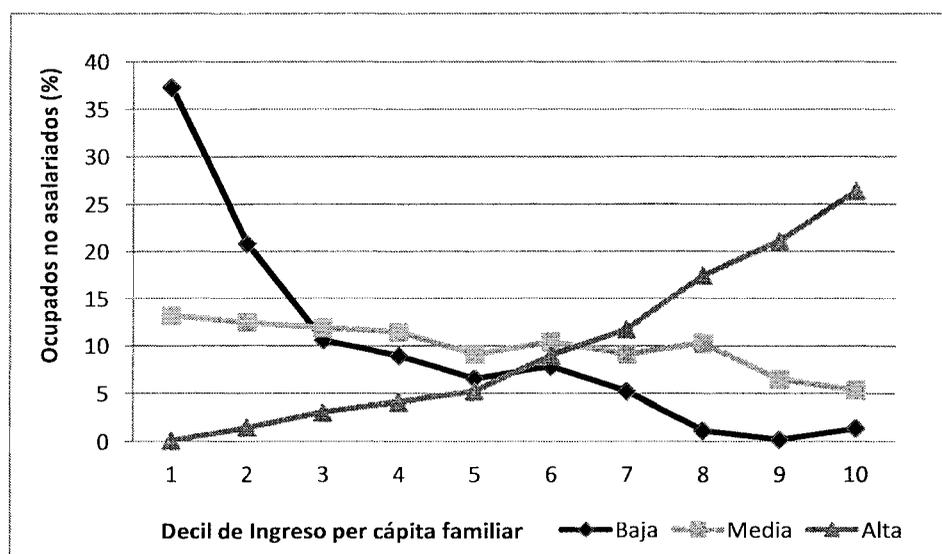
La baja capacidad contributiva de muchos de los trabajadores independientes, la falta de incentivos adecuados para la adhesión al sistema jubilatorio y la incapacidad estatal de hacer cumplir la obligatoriedad de las cotizaciones son algunos de los factores que explican que alrededor del 63% de estos trabajadores no realizara aportes regulares al sistema jubilatorio. La evasión en el pago de aportes no se restringió a los ocupados cuyas unidades productivas estaban fuera

50 En base a datos no oficiales, se estima que el porcentaje de ocupados no asalariados pertenecientes a hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad ascendía al 45%.

del conjunto de las normas y reglamentos establecidos para el desarrollo de las actividades económicas y laborales (normativa contable, administrativa, previsional, entre otras), sino que también se extendió a aquellos trabajadores independientes en unidades productivas formales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2007).

Al analizar cada grupo decílico, se observa que la mejora de la calidad del empleo alcanzó mayoritariamente a la población en los primeros tres deciles de ingreso, que pasó de una calidad baja a media. La mejora de la calidad del empleo de la población en los deciles intermedios (del 4 al 9), por el contrario, alcanzó a una menor proporción de la población que pasó de un nivel bajo o medio a un nivel, en la gran mayoría de los casos, alto. Casi el 70% de los trabajadores con empleos de baja calidad se ubicaba en los primeros tres deciles de ingreso, mientras que en los últimos cuatro deciles de ingreso se concentraba casi el 77% de los ocupados en empleos de calidad (Gráfico 7).

Gráfico 7: Población ocupada no asalariada (%) según calidad del empleo y decil de ingreso per cápita familiar, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC. *Excluye a la población ocupada sin ingresos

Así como la baja calidad del empleo se concentraba en los primeros tres deciles del ingreso per cápita familiar, es allí también donde la proporción de trabajadores no asalariados sin cobertura de salud privada superaba ampliamente

la media de la población no asalariada y triplicaba aquella de los tres deciles más altos de ingreso. Aún cuando el porcentaje de trabajadores con acceso a este servicio se incrementó a fines del año 2010 para todos los grupos decílicos, la brecha de participación entre los primeros y los últimos tres deciles pasó de 3,2 a 4,5 puntos porcentuales.

El acceso a activos productivos, por otra parte, también se encuentra íntimamente relacionado con la posición en la distribución del ingreso. A lo largo del periodo, la proporción de trabajadores con activos productivos aumentó 14 puntos porcentuales. Este incremento se manifestó principalmente entre los trabajadores de menor ingreso y, en particular, entre aquellos ubicados en el primer quintil donde la proporción de trabajadores no asalariados con activos productivos pasó de 44% a 64%.

Las referencias anteriores remiten a la población beneficiaria de las políticas públicas bajo análisis, que incluye a todos los trabajadores por cuenta propia no cautivos y a los trabajadores familiares y patronos ocupados en micro-emprendimientos (con hasta 5 trabajadores) en situación de exclusión o vulnerabilidad. En el año 2003, esta población representaba el 81% de los trabajadores independientes y familiares, la mitad se encontraba excluida (mayoritariamente por ingresos) y la otra mitad en situación de vulnerabilidad debido principalmente a la baja calidad de su empleo. Siete años después, la población beneficiaria representaba el 70% de los trabajadores independientes y familiares: la exclusión afectaba al 12% de estos trabajadores y la vulnerabilidad al 58%, principalmente la vinculada a la calidad del empleo⁵¹.

51 Si se estima la población excluida y vulnerable por ingresos en el año 2010 con datos del IPC no oficial, la población beneficiaria alcanza al 72% de los trabajadores ocupados no asalariados. A pesar de que el aumento en términos globales no es significativo, la proporción de trabajadores excluidos y vulnerables por ingresos es del 44% contra el 25% que supone la estimación oficial.

Cuadro 3: Población beneficiaria según categoría ocupacional y nivel de inclusión-exclusión social (%) 2003 y 2010

Categoría Ocupacional	2003		2010	
	Excluidos	Vulnerables	Excluidos	Vulnerables
Patrón	5	3	1	8
Cuenta propia	43	42	15	72
Trabajador familiar sin remuneración	4	3	2	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH, INDEC

Alrededor del 86% de la población destinataria de las políticas públicas eran trabajadores por cuenta propia ocupados en emprendimientos individuales (alrededor 60%) o con no más de 5 trabajadores (alrededor del 20%). Hacia el año 2010, la participación de este grupo en la población destinataria no varió, pero a diferencia del año 2003 -cuando la proporción de excluidos y vulnerables era similar- el 15% se encontraba en situación de exclusión y el 72% en situación de vulnerabilidad⁵². Los patrones sólo representaban alrededor del 8% de esta población y los trabajadores familiares el 7% en el año 2003 y el 4% en el 2010.

La edad promedio de los trabajadores independientes es mayor que la de los trabajadores asalariados, debido a que la participación en el empleo total de los independientes es mayor a edades más avanzadas. Una de las razones que podría explicar dicho comportamiento es la mayor exclusión del mercado laboral asalariado que se produce a partir de los 65 años, lo que convierte el trabajo independiente en una oportunidad para la generación de ingresos, o al interés de obtener condiciones más flexibles de inserción laboral (horarios flexibles y adaptación de las jornadas laborales). Sin embargo, entre los trabajadores independientes y familiares, la población excluida se distribuye a lo largo de la población entre 18 y 50 años de edad (69% en el año 2003 y 73% en el año 2010). La vulnerabilidad, por otra parte, aunque abarca a una gran proporción de la

52 Calculado con el IPC no oficial, la participación de los trabajadores por cuenta propia en la población destinataria no varía pero su distribución entre excluidos y vulnerables es de 35% y 61% respectivamente.

población entre 50 y 60 años (23%) se distribuye de manera relativamente homogénea entre la población en edad activa central.

La proporción de mujeres entre los trabajadores independientes y familiares es menor que la de varones (66%). Esto se debe, en parte, a la inserción ocupacional por sectores económicos, mayoritariamente en comercio y construcción. En el segmento de los trabajadores vulnerables, los varones representan alrededor del 63% y entre aquellos en situación de exclusión la proporción se mantuvo en torno al 68%.

Cuando se atiende la posición en el hogar de los trabajadores independientes y familiares excluidos y vulnerables se observa que en su mayoría se trata de personas con responsabilidades familiares relevantes en sus hogares de pertenencia. En efecto, alrededor de un 56% eran jefes de hogar, en tanto que un 22% eran cónyuges. Los hijos componen, por su parte, alrededor de un 18% de esta población.

Entre la población destinataria de las políticas públicas, solo el 20% de los trabajadores tienen socios o familiares asociados y en el 91% de los casos es una sociedad convenida de palabra, mayoritariamente de carácter familiar (entre el 82% y el 84% en los periodos analizados). En los micro-emprendimientos el trabajo humano es el factor de producción determinante para el logro de la competitividad y el capital social. No obstante, el 52% de los trabajadores independientes y familiares en el año 2003 y el 45% de este grupo en el año 2010 no habían terminado el secundario. Entre los trabajadores excluidos y vulnerables este porcentaje alcanzaba al 72% y 49%, respectivamente, en el cuarto trimestre del año 2003. En el año 2010, el porcentaje del primer grupo se redujo al 66%, pero entre la población vulnerable aumentó 3 puntos porcentuales.

Si bien en términos generales se advierte un aumento de la calidad del empleo a medida que se incrementa el nivel de instrucción, la proporción de trabajadores con empleos de calidad sólo aumenta en forma sustancial entre los ocupados con educación superior completa. Entre los trabajadores que no completaron la escuela secundaria la baja calidad del empleo (baja y media baja) registra una elevada incidencia (58% en 2003 y 56% en 2010), mientras que entre los que cuentan con 12 o más años de educación la baja calidad del empleo afecta a menos de un tercio de los trabajadores (el 29% en 2003 y el 26% en 2010).

La limitación más fuerte de la educación como instrumento para la movilidad, sin embargo, es que no logra quebrar ciertas barreras que vienen dadas por el nivel socioeconómico del hogar. A igualdad de educación, una persona que pertenece a una familia pobre, gana mucho menos que una persona que es parte de una familia rica. Esto no solamente se da en todos los tramos de educación, sino que – con la excepción parcial del último peldaño- la disparidad crece a medida que se asciende en esa escala. Lo que sugiere que las redes de contactos pueden ser más importantes que las credenciales individuales (SEL, 2005).

En los tres aglomerados urbanos a los que pertenecen los casos analizados en este trabajo, el porcentaje de la población ocupada no asalariada en situación de vulnerabilidad en el año 2003 era menor al promedio urbano nacional, mientras que el porcentaje de población excluida era superior en el Gran Rosario y los Partidos del Gran Buenos Aires y levemente menor en Bahía Blanca- Cerri.

Cuadro 4: Población ocupada no asalariada en situación de exclusión y vulnerabilidad en los aglomerados urbanos Bahía Blanca-Cerri, Gran Rosario y Partidos del Gran Buenos Aires (%). 2003 y 2010

Aglomerados Urbanos	2003		2010	
	Excluidos	Vulnerables	Excluidos	Vulnerables
Bahía Blanca- Cerri	39,0	29,2	12,5	30,0
Gran Rosario	48,4	30,1	13,4	30,1
Partidos del Gran Buenos Aires	44,5	31,8	20,0	29,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.

En síntesis, entre el año 2003 y el 2010 el porcentaje de trabajadores ocupados no asalariados en situación exclusión social disminuyó debido a mejoras en el nivel de ingreso. No obstante, el porcentaje de la población en situación de vulnerabilidad aumentó debido a que los mayores niveles de ingreso no fueron seguidos por mejoras equivalentes en la calidad del empleo. Esta última mejoró particularmente entre la población ubicada en los dos primeros deciles de ingreso, pero esta población es la que concentra la mayor proporción de los empleos de baja calidad.

En cuanto a las características de la población en situación de exclusión y vulnerabilidad prevalecen las personas adultas, de género masculino, que no han finalizado el nivel secundario y con responsabilidades familiares vinculadas a la condición de jefatura. En su mayoría se trata de trabajadores por cuenta propia que se desempeñan en emprendimientos individuales, con empleos de baja o media calidad debido a la falta de cobertura médica, el bajo nivel de ingreso en relación al SMVM y la falta de activos productivos. En el último trimestre del año 2010, la proporción de trabajadores con activos productivos era mayor que a fines del año 2003, especialmente entre la población en el primer quintil de ingresos per cápita familiar. Pocos trabajadores pudieron, sin embargo, generar un ingreso mayor al SMVM del momento, aunque en el año 2010 una gran proporción había mejorado su ingreso laboral en relación al SMVM del año 2003⁵³.

4.2 Las organizaciones de la Economía Social y Solidaria como población beneficiaria y grupo-objetivo

Como se indicó, las políticas públicas analizadas en este trabajo tienen como población beneficiaria y grupo-objetivo a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad y a un diverso espectro de organizaciones sociales y productivas identificadas con los principios y prácticas de la ESyS. La caracterización de estas organizaciones y de los sectores de actividad involucrados en el diseño de las políticas públicas permite comprender su importancia en relación con la creación de empleo, la movilización de recursos y/o la generación de tejido social y comunitario.

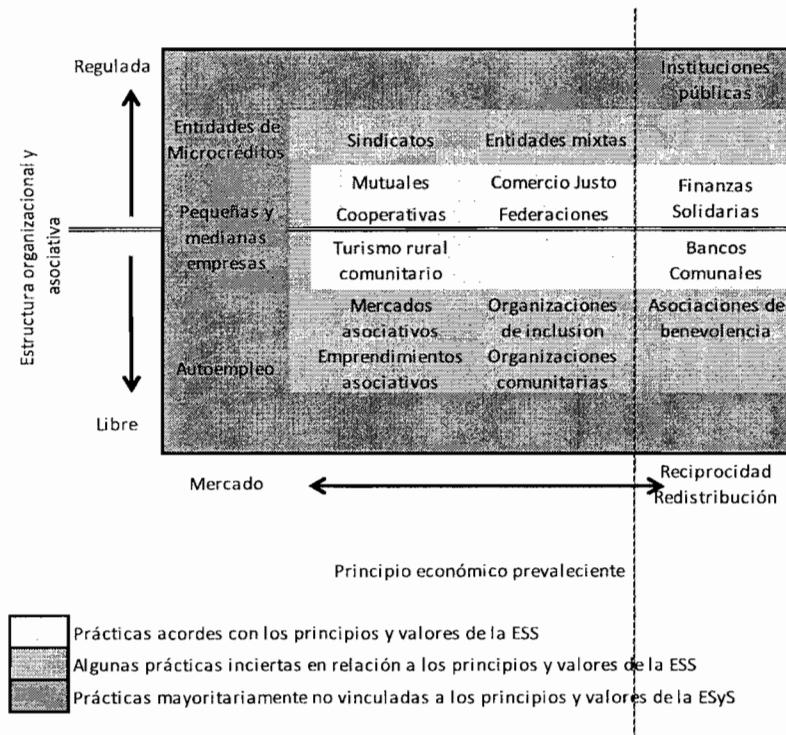
Una de las formas de organización que con mayor frecuencia aparece en el diseño de las políticas nacionales es la cooperativa de trabajo y, consecuentemente, sus organizaciones de segundo grado. Otras entidades comprendidas en las políticas públicas son las asociaciones y fundaciones, en particular aquellas dedicadas a la promoción social y comunitaria –turismo comunitario o campesino, comercio justo, mercados asociativos- y a las finanzas solidarias. La Figura 3 ilustra la posición de estas y otras organizaciones (universidades, municipios, instituciones microfinancieras de capital privado, etcétera) que forman parte de los grupos-objetivo de las políticas públicas bajo

53 Incluso si se actualiza el valor del SMVM del año 2003 con el IPC no oficial.

análisis, según su actividad económica, sus objetivos y su estructura organizacional y asociativa, considerando:

- los principios y valores que expresan en sus prácticas, lo cual depende de la claridad de sus objetivos y formas de organización. Por ejemplo, algunos emprendimientos asociativos desarrollan su actividad en el marco de la ESyS, pero muchos otros reproducen prácticas tradicionales;
- el grado de formalidad de su estructura organizacional y, por lo tanto, de su estructura asociativa y democrática en el caso de las organizaciones de la ESyS;
- el principio económico que prevalece en el desarrollo de su actividad (mercantil, redistribución o reciprocidad) según el origen de sus recursos.

Figura 3: Ubicación de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria



Fuente: Elaboración propia en base a Ninacs (2002)

Según registros del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el número de cooperativas de trabajo creadas anualmente a lo largo del periodo

2003- 2010 se multiplicó por diez entre puntas, registrándose 2.820 entidades sólo en el año 2009. Este crecimiento aparente del sector se debió, principalmente, a la utilización de la forma cooperativa como instrumento de organización de la población beneficiaria en diversas políticas sociales. Alrededor del 71% de las cooperativas de trabajo creadas entre los años 2003 y 2007 corresponden a organizaciones impulsadas por programas sociales, en su gran mayoría en el sector de la construcción de viviendas (INAES, 2008). Sin embargo, el dinamismo del sector se expresó con más intensidad en la segunda mitad de la década del 90 con diversos casos de ocupación de empresas en quiebra por parte de los trabajadores que adoptaron la forma cooperativa para su organización. En el año 2010, eran 205 las empresas o fábricas recuperadas en funcionamiento, las que ocupaban un total de 9.362 trabajadores⁵⁴ (Ruggeri, 2010).

Las estructuras colectivas de apoyo de la ESyS ofrecen asistencia a sus entidades miembro en los diferentes estadios de sus ciclos de vida, gestionan ante diferentes niveles de gobierno y grupos de representación política y de presión recursos económicos, cognitivos, jurídicos que representen los intereses de las organizaciones-miembro y buscan incidir en los procesos, resultados y efectos de las políticas sociales para que estos no comprometan ni la independencia ni la sostenibilidad de las organizaciones de la ESyS (Spear, 2000). Las cooperativas de trabajo, en particular, están representadas por diversas instancias de segundo grado entre las que se destaca por su carácter nacional la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados (FACTA), conformada en el año 2006 como herramienta organizativa de las empresas recuperadas que cuestionaban la legitimidad del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, que las nucleó originalmente. FACTA representa a 60 cooperativas de trabajo de todo el país y se propone lograr una institucionalidad que contemple a la unidad del cooperativismo de trabajo con el conjunto de la clase trabajadora. El organismo representativo de las cooperativas de trabajo a nivel nacional es la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), la cual representa a 25 federaciones regionales y sectoriales, integradas por 3.000 cooperativas de trabajo del país representantes de unos 30.000 trabajadores asociados (Vuotto,

54 El informe sólo releva aquellas empresas recuperadas que, independientemente de su forma jurídica, se encuentran gestionadas por sus trabajadores.

2007). Esta entidad promueve el intercambio de información y el desarrollo de relaciones entre organizaciones primarias para consensuar proyectos y coordinar acciones, como fue en su momento la elaboración y promoción del proyecto de reforma de la ley de Concursos y Quiebras y, en la actualidad, el proyecto de una ley específica para las cooperativas de trabajo.

Por otra parte, aunque no es posible estimar el número de organizaciones que desarrollan actividades de promoción social, comunitaria y/o de finanzas solidarias en el país, es innegable el creciente dinamismo que han adquirido en los últimos años si se observa su actividad a través de las diversas federaciones, foros permanentes, mesas y redes urbanas y rurales, de alcance local y regional, que las involucran. Entre las redes específicamente identificadas con la ESyS se encuentra la Red Buenos Aires Siembra Economía Social y Solidaria (BASESyS), la Red de Empresas Sociales Argentinas (REDESA), la Mesa Local de Actores por la Economía Social de Quilmes y la Red Gesol, entre otras. También existen redes sectoriales vinculadas con el Comercio Justo (Red Tacurú, Red Argentina de Comercio Justo), las Finanzas Solidarias (Red de Gestión Asociada FEECOOTRA- FACTA, la Red Conurbano Sur, la Red Tejiendo Esperanzas, Red de Bancos Populares de la Buena Fe), la Comunicación (Foro Argentino de Radios Comunitarias), la agricultura (Mesa provincial de Organizaciones de Productores Familiares) y la comercialización (Federación Formoseña de Ferias de Formosa, Asociación provincial de Ferias Francas de Corrientes). Estas estructuras juegan un papel esencial en el fomento de relaciones de confianza generadoras de capital social entre las múltiples organizaciones identificadas con la ESyS. Sus actividades de apoyo son múltiples, pero entre las estructuras de segundo grado las actividades giran principalmente en torno a la formación económico- empresarial y socio-organizacional, el asesoramiento contable, administrativo y jurídico, el desarrollo de vínculos comunitarios y el desarrollo de estrategias comerciales y productivas.

Una de las formas de organización mayormente utilizadas por los productores agropecuarios y otros actores que se dedican al turismo comunitario es la de asociaciones, cooperativas, redes o cámaras empresarias. El asociativismo entre los beneficiarios y grupos-objetivo es un eje clave de la asistencia técnica que brindan los programas públicos como los desarrollados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, que acompañó el proceso de conformación de 83 asociaciones vinculadas con el turismo rural, y el programa Turismo Rural

Comunitario de la Secretaría de Turismo de la Nación, que agrupa 29 asociaciones en distintos puntos del país, a las que se suman una importante cantidad de asociaciones, cooperativas y redes⁵⁵.

En el ámbito del Comercio Justo numerosas entidades trabajan bajo sus principios en el país aunque sólo tres se encuentran avaladas por la Organización Mundial de Comercio Justo (la Asociación Civil Promoción Indígena y las fundaciones Arte y Esperanza y Silataj).

En el sector de las microfinanzas, si bien el Estado nacional apoya a más de 1.500 organizaciones sociales y organismos públicos que ofrecen microcréditos, son alrededor de 100 las instituciones de microfinanzas en el país (Curat, Lupano, & Gineste, 2007), 18 de las cuales concentran el 93% de la cartera total de microcréditos en Argentina. Según un relevamiento voluntario de instituciones microfinancieras realizado por la Red Argentina de Instituciones de Microcrédito (2010), 32 de las 42 instituciones relevadas son organizaciones sin fines de lucro – probablemente orientadas a las finanzas solidarias- mientras que las restantes son sociedades anónimas.

El protagonismo que adquirió la ESyS desde el año 2003 no estuvo exento de ambigüedades, contradicciones y desafíos. La multiplicación de los programas vinculados a la ESyS en todos los niveles de gobierno motivó el surgimiento de organizaciones sociales con prácticas inciertas en relación a los principios y valores de la ESyS y de otras cuya identificación con la ESyS ha sido meramente discursiva. La persistencia de condiciones de trabajo precarias, criterios de gestión empresarial jerárquicos y poco participativos, mecanismos de representación indirecta –en mano de profesionales y no de las personas beneficiadas por los programas-, competencia interasociativa y/o una tendencia a abandonar la lógica de redistribución y reciprocidad por la búsqueda de beneficios, entre otras cuestiones, son las contradicciones y desafíos que enfrentan algunas organizaciones en la práctica cotidiana. A esta situación se añaden las dificultades de articular los intereses particulares de las organizaciones con el interés general,

55 Como la Cooperativa Red de Turismo Campesino de los Valles Calchaquíes, Grupo Turismo Rural de Tafí de Valle, Asociación Turismo Rural de Salta, Red de Agroturismo de las EFAs de Misiones, Asociación Caminos de Altamira, Asociación de Agroturismo "Valle del Río Encantado", Asociación Sabores de la Patagonia Cálida, Asociación de Turismo "La Niña Pueblo Rural", Turismo Rural Asociado Entre Ríos, Delta Sanfernandino, entre otras.

la verificación de su representación, así como los riesgos derivados de una creciente dependencia financiera e institucional de la administración pública y su concomitancia y posible manipulación política.

A modo de conclusión y de acuerdo a las referencias mencionadas, se observa que muchos de los factores identificados por el gobierno nacional como causas de la problemática social –ausencia de empleos de calidad, exclusión de ciertos bienes y servicios públicos, falta de capital y tecnología, falta de calificaciones y/o experiencia laboral, especialmente entre los jóvenes- se encuentran reflejados en las condiciones socioeconómicas que caracterizan a la población física beneficiaria de las políticas públicas. Aunque durante el año 2003 muchos de estos factores afectaron a la población económicamente activa en general, en el año 2010 sus efectos condicionaron particularmente la situación social y económica de las personas de menores ingresos.

El diseño de las políticas públicas, en particular, en cuanto a la incorporación de formas de organización basadas en la autogestión y la asociatividad, no se corresponde con la experiencia o situación laboral de la población beneficiaria. En el caso de los trabajadores desocupados, la gran mayoría se ha desempeñado como trabajador asalariado o carece de experiencia laboral previa, mientras que entre los trabajadores independientes sólo el 20% trabaja de manera asociativa, aunque en la gran mayoría de los casos en el marco de emprendimientos familiares.

Asimismo, el Estado nacional carece de un enfoque sistémico de la ESyS y sus formas de organización debido a la ausencia de información transparente y sistemática sobre el sector⁵⁶ que permita conocer su alcance, resultados y su

56 En la Argentina, las estadísticas oficiales no hacen distinción entre empresas de propiedad colectiva y no colectiva, ni en los censos de población, ni en las encuestas empresariales o del mercado de trabajo. Sólo el censo agropecuario introduce una variable vinculada a la cooperativa como forma asociativa y canal de comercialización de las explotaciones agropecuarias. Aunque en el año 2006 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social realizó un censo nacional de cooperativas y mutuales, este no se ha planteado como el inicio de un proceso de recolección sistemática de datos y sólo cubre aspectos vinculados al desempeño económico, financiero e institucional de las entidades. La información presentada por la mayoría de las federaciones de cooperativas es incluso más acotada, dado que abarca exclusivamente dimensiones vinculadas al desempeño económico y financiero de las organizaciones, mediante variables - no siempre homogéneas- tales como: volumen de producción, nivel y alcance

II

impacto ante situaciones de desempleo, exclusión social, deslocalización empresarial y desequilibrios territoriales. La falta de información condiciona la visibilidad económica y social de la ESyS y, por lo tanto, su capacidad de incidir sobre las políticas públicas, la distribución de los recursos del Estado y la configuración de los mercados.

geográfico de la demanda, situación contable (activo, pasivo, ingreso, egreso), estructura de la deuda, origen de los fondos, inversiones, evolución de las reservas y del excedente no distribuido, etcétera.

CAPITULO 3: La posición de la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales

Al señalar en el capítulo 1 la creciente relevancia de la ESyS a nivel internacional en el campo de las políticas sociales y de empleo y su reconocimiento por organismos internacionales, en especial durante periodos de crisis, se ha subrayado que la intensidad y el modo en que se involucra en las decisiones y acciones públicas define un modelo de desarrollo y depende del contexto social, cultural, político y económico y, en particular, de la interacción entre los actores de la ESyS y el Estado.

Desde esta perspectiva, diversos autores (Loxley & Simpson, 2007; Amin, Cameron, & Hudson, 2002) advierten sobre las implicancias negativas que pueden derivarse al trasladar las competencias y responsabilidades sociales del Estado a la comunidad aduciendo a la eficacia del asociativismo, la eficiencia y la descentralización territorial. Al respecto se destaca que cuando el reconocimiento y apoyo del Estado a la ESyS se limita a acuerdos contractuales para la entrega de bienes y servicios, la relación entre ambos se reduce a una simple subcontratación mercantil, e impide construir y desarrollar capacidades y solidaridad en la comunidad. Así, se considera que la ESyS es más efectiva para reducir la pobreza y el desempleo cuando está guiada por los objetivos más amplios de mantenimiento y fortalecimiento de la democracia. Cuando esto no ocurre, la ESyS es utilizada como instrumento para actuar sobre las consecuencias económicas y sociales de un modelo de desarrollo y las ideas progresistas de descentralización y empoderamiento de la ciudadanía son cooptadas para responder a los objetivos de doctrinas de gestión conservadoras que reducen la intervención del gobierno mediante la tercerización y privatización de sus funciones (Bradford, 2011).

Distintos autores identifican, desde el punto de vista de la ESyS, cuatro aspectos que deben ser tomados en cuenta en lo relativo a la orientación de las políticas públicas (Tremblay, 2010; Neamtan & Downing, 2005; Amyot, Downing, & Tremblay, 2010):

- El *reconocimiento político de la ESyS* como sector viable y movimiento autónomo e independiente del sector público favorece su posibilidad de plantear proyectos y metas de desarrollo socioeconómico que involucran

diferentes ámbitos y niveles de gobierno y facilitan su perdurabilidad a lo largo de las gestiones gubernamentales. Este reconocimiento es una condición necesaria para que la ESyS construya relaciones simétricas con el Estado y pueda legitimar su participación en los procesos de co-construcción de políticas públicas.

- Las empresas de la ESyS generalmente emergen en respuesta a necesidades que ni el mercado ni el gobierno satisfacen, y mediante la combinación de diferentes recursos, juegan un importante rol en la estructuración local de ciertos mercados. Tomando en cuenta estos aspectos, las *políticas sectoriales* pueden otorgar preferencia a las empresas de la ESyS en el abordaje de ciertos problemas públicos como la escasez de viviendas y la restricción de acceso al crédito y en la promoción de determinados sectores de actividad que contribuyan a la inclusión y el desarrollo local, como los servicios personales (guarderías, cuidado de personas mayores) y de enseñanza o de salud, el desarrollo de nuevas tecnologías, el turismo comunitario, la cultura, entre otras. Estas políticas incluyen *acciones específicas* para la incorporación de prácticas de gestión eficientes entre las organizaciones de ESyS mediante instrumentos financieros, impositivos, tecnológicos adecuados a sus características particulares. Este tipo de políticas permite a las empresas de la ESyS competir en el mercado sin comprometer sus objetivos sociales o ambientales, sin requerir costosas formas de inversión pública. En muchos casos, cuando la empresa de ESyS desarrolla su mercado y se torna rentable, el apoyo sostenido del gobierno deja de ser necesario.
- Las *políticas sociales que favorecen una población beneficiaria* brindan por lo general acceso al trabajo, formación y/o servicios a grupos vulnerables o en situación de exclusión social. En asociación con las organizaciones de la ESyS, el gobierno puede afianzar una política de transferencia de ingresos y apoyar estrategias de integración económica para la población excluida. Esto implica adoptar instrumentos de política como la contratación pública con principios sociales de compra, el subsidio al ingreso de determinados grupos, la inversión en empresas de propiedad colectiva gestionadas por la población beneficiaria, entre otros.

- Por último, son necesarias *políticas públicas con enfoque territorial* que apoyen las iniciativas comunitarias dirigidas a fortalecer las capacidades del territorio y que contemplen la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales. Estos proyectos ofrecen el marco en el cual los diversos instrumentos de política no son utilizados como intervenciones aisladas, sino con el objetivo de aprovechar los activos y capacidades locales para un desarrollo comprehensivo y sostenible.

Un componente adicional para hacer frente a los complejos desafíos que enfrentan hoy las políticas públicas es la construcción de marcos de evaluación que valoricen la innovación organizacional y reconozcan que no se pueden lograr cambios sostenibles con acciones de corta duración. La contribución de la ESyS a la democratización, empoderamiento y el desarrollo de economías inclusivas y comunidades con capacidad de adaptación, debe ser evaluada mediante indicadores que en su criterio de referencia consideren la relación entre prioridades económicas, sociales y ambientales.

A partir de estos aspectos se analiza la formulación, así como el proceso y la organización administrativa, de aquellas políticas públicas nacionales con referencias a la ESyS, vigentes durante el periodo 2003- 2010.

En el análisis se considera la fase de formulación de las políticas públicas, en la que se fijan las bases jurídicas que sustentan su aplicación. Estas constituyen la fuente de legitimidad primaria de toda intervención del Estado en la sociedad y las normas y actos reglamentarios que la componen comprenden los objetivos normativos de la solución prevista para resolver el problema público; la definición de los grupos-objetivo y su papel en la realización de la política pública, y los instrumentos y recursos disponibles para tal efecto. En esta etapa, también se define el proceso y la organización administrativa que permite su implementación y, por lo tanto, la distribución de competencias y responsabilidades entre los actores públicos y privados que finalmente relacionan los postulados de la política y definen su aplicación concreta en un lugar determinado. Las reglas institucionales formales o informales generadas en esta etapa deben permitir la coordinación sustantiva entre los distintos niveles político-administrativos y con las organizaciones privadas. En el análisis de esta fase se consideran los tipos de organizaciones privadas y las responsabilidades atribuidas o delegadas a los

poderes públicos que les permiten participar en la producción de acciones concretas vinculadas con la política pública en cuestión.

Además, se considera la etapa de implementación de los programas, refiriendo al conjunto de productos finales que se destinan a las personas que forman parte de los grupos-objetivo previstos (decisiones y actos administrativos, recursos financieros, actos de percepción pecuniaria, intervenciones de inspección y control, prestaciones directas, actividades de consulta o medidas organizativas, etcétera), los niveles territoriales en los que se concretan estos productos y la capacidad de incidencia de las organizaciones locales y de la ESyS, en particular, en la forma que adopta esta etapa (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

En conjunto, el capítulo permite explicar la relación de las políticas públicas nacionales con la ESyS, sus contradicciones, así como las potencialidades y limitaciones que ofrece a la ESyS para su desarrollo y la promoción de la cohesión e inclusión social y la generación de empleo sostenible.

1. La Economía Social y Solidaria en la legislación nacional

El modo de involucramiento de la ESyS en las decisiones y acciones públicas depende de su reconocimiento político y de su interacción con los actores públicos implicados en la creación y formulación de las políticas públicas. Ambos son aspectos clave para generar condiciones que permitan el desarrollo de las organizaciones de la ESyS, fortaleciendo su capacidad para contribuir a la generación de empleo e inclusión social y su participación en ámbitos de co-construcción y co-producción dirigidos a promover el desarrollo de los territorios.

El reconocimiento político supone la adopción de normas –constitucionales, legislativas y ministeriales- e instituciones públicas que:

- recogen explícitamente la identidad diferenciada de estas organizaciones y garantizan su igualdad de oportunidades en relación a otras formas organizativas;
- reconocen la capacidad y libertad de estas organizaciones para operar en cualquier sector de actividad económica y social;

- conciben a estas organizaciones como agentes co-decisores y co-ejecutores de las políticas, reconociendo su condición de interlocutor en el proceso de elaboración y aplicación de las diferentes intervenciones públicas.

1.1 La normativa específica

Ninguna de las formas jurídicas de la ESyS se encuentra mencionada en la Constitución Nacional, aunque las cooperativas y, en algunos casos, las mutuales se encuentran incluidas en las constituciones de la mayor parte de las provincias y en la legislación nacional y provincial.

La ley 20.337 de cooperativas y la ley 20.321 de entidades mutuales, ambas del año 1973, reglamentan la creación, funcionamiento, disolución y liquidación de estas organizaciones. El movimiento cooperativo ha planteado la necesidad de modificar esta ley, propiciando la sanción de leyes especiales que, sin alterar su marco común, contemplen la realidad económica actual y las peculiaridades de las diversas formas cooperativas (Vuotto, 2007). Sin embargo, los principales problemas del sector no provienen de las limitaciones de la ley, sino del desfavorable contexto económico y social de los últimos 30 años y de la existencia de otras normas generales que discriminan a las entidades cooperativas o no consideran su particular naturaleza (especialmente en las áreas de prestación de servicios públicos, de telefonía celular, de servicios financieros, entre otros) (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, 2008).

Entre las formas de organización que integran la ESyS, una de las más representativas por su papel en cuanto a la generación de empleo es la cooperativa de trabajo. El movimiento cooperativo en su conjunto destaca la necesidad de sancionar un marco regulatorio tanto para las cooperativas de trabajo como para las de servicios públicos y legislación complementaria para las cooperativas constituidas a partir de la recuperación de empresas en quiebra, originadas en movimientos sociales o programas públicos⁵⁷ (de Arrieta, M. Entrevista Personal, 24 junio 2011; FACTA, Entrevista Personal, 20 mayo 2011).

Desde el año 2003, se han presentado diversos proyectos de ley dirigidos a modificar la regulación de la estructuración y funcionamiento de las cooperativas

⁵⁷ Estas empresas son creadas bajo la Resolución del INAES n° 2036, ahora, Resolución n° 3028.

de trabajo y en el año 2009 la Comisión Nacional de Cooperativas de Trabajo del INAES y diversas federaciones de cooperativas de trabajo⁵⁸ acordaron "...generar en la ley un sistema de excepciones que contemple el asimétrico desarrollo de las cooperativas..." (2009:1), para que todas, incluso aquellas en proceso de crisis, puedan superar sus dificultades y cumplir con la legislación vigente y los derechos de los trabajadores asociados.

Cabe señalar que en el caso de las cooperativas de trabajo, la ausencia de un marco normativo específico vulnera desde diferentes dimensiones su seguridad jurídica y, consecuentemente su sustentabilidad económica. Aunque la ley 20.337 jerarquiza el vínculo entre la cooperativa y el asociado y la Resolución INAES 183 de 1992 establece que no existe relación de dependencia entre las partes, las normas de verificación y regulación de los órganos administrativos como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dejan abierta la posibilidad de que, ante una situación dudosa, se considere que existe relación laboral entre las partes (artículo 2 de la Resolución ANSES 784 de 1992). Asimismo, presumiendo el fraude laboral, el Decreto 2.015 de 1994 del Poder Ejecutivo Nacional establece que no pueden funcionar "...cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objeto social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados." La Resolución INAES 1.510 de 1994 enumera algunas de las actividades consideradas en el decreto anterior: agencia de colocaciones, limpieza, seguridad, distribución de correspondencia y servicios eventuales (reafirmadas por el artículo 4 de la ley 25.250).

Frente a estas restricciones, el cooperativismo de trabajo reclama, por un lado, la derogación del Decreto 2.015 de 1994, debido a su carácter discriminatorio e

58 Federación de cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela Ltda., Asociación de Trabajadores Autogestionados, Federación de Cooperativas de Actividades Portuarias Ltda., Asociación de Cooperativas de la República Argentina, Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina, Federación de Cooperativas de Trabajo de Misiones, Federación de Cooperativas Unidas de Corrientes Ltda., Federación de Cooperativas de Trabajo Carlos Mujica, Federación de Cooperativas de Trabajadores Autogestionados, Federación de Cooperativas de Distribuidores de Diarios y Revistas, Confederación de Cooperativas de la República Argentina y la Federación de Cooperativas de Trabajo de Seguridad y Vigilancia.

inconstitucional que impone restricciones al desarrollo de las cooperativas y por otro impulsa la promulgación de un marco normativo específico que otorgue transparencia al vínculo cooperativa- asociado y evite el uso de la forma cooperativa como instrumento de fraude laboral. Entre los proyectos de ley sobre regulación integral de las cooperativas de trabajo presentados desde el año 2003, dos⁵⁹ proponen otorgar libertad a la asamblea para decidir la participación de los asociados en el régimen previsional como trabajadores autónomos o trabajadores dependientes, exigiendo en ambos casos a la cooperativa el cumplimiento de los beneficios de la seguridad social⁶⁰.

En relación a las cooperativas constituidas a partir de la recuperación de empresas en quiebra, la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) busca construir consensos para lograr un marco normativo que regule estos procesos, ya que en la actualidad, la situación de cada cooperativa o empresa recuperada está condicionada por la figura que le otorga el usufructo de la fábrica, la etapa de reivindicación por la que atraviesa y el Movimiento social al que pertenece. En el año 2011, el Congreso Nacional reformó la ley de Concursos y Quiebras con la intención priorizar la continuidad de la empresa en manos de los trabajadores en la etapa de convocatoria bajo la forma de cooperativa de trabajo.

Otro componente central de la ESyS es el de las asociaciones civiles⁶¹, regidas principalmente por algunas normas del Código Civil (artículo 34 al 50) y por un amplio conjunto de resoluciones de los organismos oficiales de contralor de cada provincia. Estas disposiciones de tipo general resultan insuficientes ante la

59 El proyecto presentados por los diputados nacionales V. Donda Perez, L. Parada, A. Argumedo, S. García y H. Flores en septiembre de 2010 y el presentado por la diputada nacional P. Fiol en marzo de 2010.

60 Actualmente existen grandes diferencias y desigualdades entre el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes como así también en relación al trabajo asalariado. Por ejemplo, el acceso a ciertas prestaciones, como las asignaciones familiares, no están contempladas para los trabajadores independientes, y la cobertura de salud no está prevista para el régimen general de autónomos, pero sí para el régimen simplificado (Casalí & Bertranou, 2007).

61 Existen organizaciones sin fines de lucro que si bien son consideradas asociaciones civiles en sentido amplio, responden jurídicamente a términos especiales y están sujetas a regulaciones y autoridades de contralor propias (mutuales, cooperativas, sindicatos y obras sociales) o tienen una doble regulación: la de la Inspección General de Justicia y la propia (cooperadoras, sociedades de fomento, academias nacionales, cultos no católicos).

realidad compleja y multifacética de las asociaciones civiles y conducen a interpretaciones de los casos de manera individual, adicionando nuevas reglas, provenientes de la jurisprudencia emanada de sedes judiciales o administrativas (Mazzeo, 2008). Aunque existe consenso con respecto a la naturaleza no lucrativa de las asociaciones y estas pueden desarrollar actividades económicas para su autofinanciamiento —en la medida que sus ingresos se apliquen al propósito de la entidad— la legislación actual restringe la realización de actividades económicas.

Existe un proyecto de ley nacional de asociaciones civiles, presentado en diversas ocasiones en el Congreso de la Nación⁶², que tiene entre sus finalidades uniformar los criterios jurídicos aplicados por los organismos de control y fiscalización de las personas jurídicas de cada Provincia respecto a la constitución y las normas de funcionamiento de las asociaciones civiles. Entre sus principales aportes se encuentra la definición de parámetros dentro de los cuales debe interpretarse cuando el objeto de constitución y funcionamiento de las Asociaciones es de bien común⁶³. En relación al régimen legal vigente, este proyecto mejora los derechos de los socios vitalicios, modifica el requisito de tener el domicilio en la misma jurisdicción de la sede de la entidad por la del domicilio en el país para ser miembro de la comisión directiva y amplía los temas a tratar por la asamblea extraordinaria (Biagosch, 2005)⁶⁴.

Las normas que regulan internamente a las entidades de la ESyS tienen por objeto recoger los valores y principios que las caracterizan. Esta forma de funcionamiento ocasiona en algunos casos mayores cargas operativas respecto a otras formas empresariales privadas, que obedecen a la internalización de los

62 El proyecto de ley Nacional de Asociaciones Civiles fue presentado en el año 2002 y obtuvo media sanción del senado de la Nación en el año 2003, pero perdió estado parlamentario a fines del año 2004. En los años 2005, 2007 y 2009, este proyecto fue nuevamente presentado para su tratamiento en el Congreso de la Nación.

63 En su primer artículo este proyecto establece que las asociaciones civiles deben tener un objeto de bien común durante su existencia, el cual debe trasladarse en forma directa o indirecta a la comunidad donde las asociaciones civiles cumplen su objeto y no puede ser interpretado como la suma de los bienes individuales de cada uno de los integrantes de la comunidad, sino en un plano más elevado, como el bien de la comunidad en su conjunto

64 Las fundaciones son otra forma jurídica reconocida por la legislación nacional que, en algunos casos, desarrollan su actividad bajo los principios de la ESyS. Se rigen por la ley nacional 19.836 y por disposiciones del Código Civil.

costos sociales ligados al proceso decisional democrático, el modo de distribución de los excedentes y al interés social y/o general de los bienes y servicios producidos. Para garantizar la igualdad de oportunidades entre las diferentes formas organizativas, un marco legal adecuado debería compensar las dificultades implicando ayudas específicas, aunque también debería contemplar medidas de tipo fiscal, adoptando mecanismos adecuados para evitar que ciertos agentes económicos desarrollen comportamientos oportunistas.

Por ejemplo, las cooperativas no tienen ventajas relevantes en materia tributaria. A nivel nacional, se encuentran exentas de la aplicación del Impuesto a la Ganancia sobre las utilidades que distribuyen entre sus socios (artículo 20 de la ley 20.628 y modificatorias) y, en algunas provincias, están exentas de impuestos más específicos como Sellos e Ingresos Brutos. En contraposición, las cooperativas aportan el 5% de sus excedentes repartibles (artículo 42 de la ley 20.337) y el 2% de su capital cooperativo (ley 23.427) al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa. Además, la tributación de las cooperativas ha estado históricamente definida por la coyuntura y las necesidades fiscales del Estado.

1.2 Normas generales

En el contexto de crisis de inicios de la década de 2000, el primer programa vinculado con la ESyS promovido por el gobierno nacional, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, se dirigió a emprendimientos productivos integrados por personas en situación de vulnerabilidad apoyándose en tres instrumentos de intervención: subsidios, capacitación y microcréditos. Durante los años 2004 y 2008, fueron promulgadas tres leyes complementarias a fin de consolidar y extender el desarrollo de los emprendimientos apoyados por este Plan.

Estas leyes forman parte del reconocimiento institucional y apoyo público que recibe la ESyS: la ley 25.865 de 2004 de creación del Monotributo Social, la ley 26.117 de 2006 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social y la ley 26.355 de 2008 de Marcas Colectivas. Estas tres leyes fueron propuestas por la Dra. Alicia de Kirchner, actual ministra del Ministerio de Desarrollo Social, en su paso por el Senado de la Nación.

Monotributo Social

En el año 2004, se promulgó la ley 25.865 estableciendo un régimen tributario transitorio para los asociados de cooperativas de trabajo proveedoras del Estado y de sus organismos descentralizados. Su objetivo era regularizar la situación laboral de quienes, a través de programas nacionales, constituían cooperativas de trabajo para la realización de tareas provistas por el Estado. La implementación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" planteó la necesidad de extender los beneficios de este régimen a integrantes de emprendimientos promovidos por este plan, ya que su exclusión de la economía formal era el primer obstáculo para su promoción y fortalecimiento desde el propio Estado (Troisi, A. Entrevista Personal, 12 abril 2007).

Para la inscripción de este nuevo sujeto contribuyente, se creó ese mismo año el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (RNEDLES)⁶⁵ (Decreto 189 de 2004) "...con la finalidad de promover la inclusión y formalización de quienes realizan actividades económicas enmarcadas en la economía social, cumpliendo con un modelo de desarrollo inclusivo y con justicia social" (Resolución 10.204 de 2010). Esta política surgió como una herramienta complementaria, aunque no exclusiva, de las políticas públicas para la promoción de la reinserción social de las personas a través del trabajo y la producción, como herramienta dirigida a atender "...el contexto económico social actual, procurando reinsertar, en el mercado formal de actividades económicas, a quienes actualmente se encuentran excluidos" (Decreto 189 de 2004).

Este régimen -denominado Monotributo Social (MS)- consiste en una categoría tributaria del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes para personas que integran unidades económicas unipersonales o asociativas -formadas por hasta tres personas- y asociados a cooperativas de trabajo⁶⁶, que desarrollan una actividad económica genuina y sustentable y cuyos emprendimientos se encuentran vinculados al desarrollo local y la economía social. Pueden inscribirse

65 A partir del año 2009 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social, en la esfera de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 1.164 de 2009).

66 No pueden inscribirse aquellas personas que trabajan en relación de dependencia o profesionales universitarios, excepto quienes realicen una actividad económica no vinculada con su profesión.

aquellos emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos brutos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (hasta \$24.000 a junio de 2011). Abonando mensualmente el 50% del componente social (\$35 a junio de 2011), este régimen permite a los inscriptos emitir factura oficial, ser proveedor del Estado nacional mediante el portal "Argentina Compra" (Decreto 204 de 2004), acceder a una obra social de libre elección y computar el periodo de inscripción como años de aporte jubilatorio.

**Cuadro 5: Evolución de contrataciones a través del portal "Argentina Compra".
2006-2010**

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Organismos	91	94	98	97	94
Órdenes de compra	34.919	42.779	39.401	35.650	27.353
Monto en millones de \$	1.926,40	2.614,92	2.620,31	3.673,57	4.395,92
Proveedores	6.864	7.420	7.099	6.699	5.610

Fuente: Oficina Nacional de Contrataciones en www.argentinacompra.gov.ar

La inscripción al MS, a través del RNEDLES, está sujeta a ciertas condiciones que buscan delimitar la población objetivo de esta política y evitar que se utilice como un instrumento de evasión fiscal. Dada la naturaleza del MS, la condición indispensable que lo precede es la realización de una actividad económica que de origen a la obligación tributaria, la cual debe ser única.

El MS se focaliza en grupos sociales y/o individuos en situación de vulnerabilidad social. En su inicio, esta situación fue evaluada in situ a través de la ficha social "Las Familias Cuentan", que abarcaba dimensiones tales como vivienda, educación formal, capacidades, trabajo, ingresos, asistencia directa, salud, etcétera. Sin embargo, este procedimiento requería numerosos recursos humanos, tiempo y esfuerzo de coordinación, por lo que la evaluación de la condición de vulnerabilidad de las personas finalmente fue confiada a personal idóneo que interviene en el momento de inscripción del interesado utilizando un índice construido por el RNEDLES. Se considera compatible con el MS que la persona sea propietaria de un bien inmueble o de un automotor, beneficiaria de un programa de ingreso social, del seguro de desempleo, de una pensión

contributiva o no contributiva (mínima o por debajo de la línea de pobreza) o de una jubilación (mínima o por debajo de la línea de pobreza), y/o tenga antecedentes de inscripción en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes⁶⁷.

El emprendimiento debe ser sustentable económicamente y su actividad debe estar orientada al desarrollo local en el marco de la Economía Social. La evaluación de estas condiciones la realizaba el RNEDLES, pero sólo en aquellos emprendimientos que no hubieran recibido apoyo de otras políticas nacionales. La sustentabilidad del emprendimiento es considerada a partir de la experiencia de sus integrantes, su capacidad productiva, las características de su producto, la organización del proceso productivo, etcétera. En síntesis, se intenta evaluar, a priori, las posibilidades de la iniciativa de lograr un salto cuantitativo y cualitativo (Pieron, E. Entrevista Personal, 15 enero 2007). De acuerdo con la reglamentación, la relevancia del emprendimiento para el desarrollo local y la Economía Social depende de las necesidades regionales y locales en materia de generación de empleo, identidad cultural, preservación del ambiente, fomento del turismo, promoción comunitaria, etcétera (Resolución 10.204 de 2010 del Ministerio de Desarrollo Social)⁶⁸. En este sentido, las condiciones que establece el MS al definir a la población en situación de vulnerabilidad atienden a las especificidades de los territorios nacionales.

Para lograr su objetivo, el RNEDLES debió adaptar su propio programa de actuación político-administrativa a la dinámica económica de la población objetivo, transformando en el año 2009 esta categoría tributaria de transitoria (2 años) a permanente y vinculando el monto máximo de ingresos con la categoría más baja del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Asimismo, en la práctica, el RNEDLES amplió su objetivo hacia un conjunto más amplio de

67 La información provista por el interesado debe ser coherente con el resultado de los cruces de datos realizados con la Administración Nacional de la Seguridad Social; el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos.

68 Sin embargo, "No se considerarán relevantes para el desarrollo local y la economía social actividades tales como venta de productos por catálogo, venta de quiniela, venta de autopartes nuevas o usadas, servicio de taxis o remis, cuidado de vehículos en la vía pública, así como toda otra actividad que se considere ajena a los objetivos de desarrollo autogestivo" (artículo 11, Resolución 10.204 de 2010)

actividades económicas, con la intención de incluir un mayor número de personas (Sena, D. Entrevista Personal, 5 mayo 2011). Este cambio se apoyó en la adopción de una definición amplia de Economía Social, según la cual ésta se encuentra formada por aquellas unidades productivas que valoran al hombre como sujeto central de la actividad económica⁶⁹.

Los trabajadores en condición de inscribirse en el MS representaban alrededor del 62% de los trabajadores por cuenta propia en el año 2003 (cerca de 1.156.000 personas) y 26% en el año 2010 (alrededor de 498.000 personas⁷⁰). Durante los primeros años de implementación, esta política tuvo un alcance reducido con relación a la población beneficiaria (Cuadro 6) debido a que sus reglas institucionales formales exigían evaluar las condiciones socioeconómicas de cada potencial beneficiario en su domicilio y su implementación incidía en las competencias de otras organizaciones administrativas (AFIP, ANSES, Superintendencia de Servicios de Salud), todo lo cual demoraba el trámite de inscripción (en algunos casos hasta 2 años). Para lograr la articulación institucional el RNEDLES debió establecer mecanismos de comunicación fluidos y consensuar algunas de sus reglas institucionales formales –instrumentos y procedimientos administrativos- con estas organizaciones administrativas.

Asimismo, el RNEDLES realizó convenios con organizaciones sociales para comunicar los beneficios de esta política e iniciar los trámites de inscripción, lo que le permitió mayor incidencia en los territorios e importantes mejoras en su

69 Esta definición se basa en un extracto del informe sobre Economía Social elaborada por la OIT en su VI Conferencia Internacional, en 1988. En este evento, la Economía Social es entendida como aquella parte de la economía de un país constituida por unidades productivas que valoran al hombre como sujeto central de la actividad económica, lo que supone la preponderancia del trabajo sobre el capital -en razón de constituir el trabajo mucho más que un factor de producción-, la movilización de energías sociales, la preservación de la identidad de la comunidad, el despliegue de la solidaridad y la utilización de la experiencia organizacional para satisfacer las necesidades individuales y colectivas (Bernazza, 2011).

70 Se considera en condiciones de inscripción en el MS a los trabajadores por cuenta propia miembro de hogares en situación de exclusión o vulnerabilidad por ingresos, con un ingreso laboral menor al tope establecido por el MS en los respectivos años (en 2003: \$1.000 y en 2010: \$2.000) y un empleo de calidad baja o media. Si se consideran datos no oficiales del IPC, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia en situación de exclusión o vulnerabilidad por ingresos, con empleos de baja o media calidad e ingresos menores a \$2.000 en el año 2010 ascendía a 42,6%, alrededor de 812.000 personas.

comunicación con la población beneficiaria (Sena, D. Entrevista Personal, 5 mayo 2011).

Cuadro 6: Personas inscriptas¹ en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Monotributo Social). 2005-2010

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ²
Inscriptos	7.500	24.800	42.191	70.000	230.293	370.853
Variación		231%	70%	66%	229%	61%

¹ Las personas inscriptas no necesariamente mantienen regularidad en sus aportes y, por lo tanto, en los beneficios. Estos valores son estimativos dado que difieren de los mencionados en la Ejecución Física financiera del 2010. ² Del total, 187.133 inscriptos participan en el Programa de Inclusión Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2006, 2008, 2010).

El régimen del MS constituye una política transversal a todos los programas nacionales, provinciales y municipales de carácter productivo dirigidos a personas en situación de exclusión o vulnerabilidad. Su impacto sobre la formalización del empleo se encuentra condicionado por el impuesto a los Ingresos Brutos que todas las provincias aplican a quienes desarrollan una actividad económica. En los últimos años, sin embargo, al menos 14 gobiernos provinciales aprobaron leyes o decretos que eximen de este impuesto a las personas inscriptas en el RNEDLES⁷¹.

El MS aporta a la formalización de las relaciones de producción y de empleo al permitir la emisión de factura y el acceso de los trabajadores a una obra social y al cómputo de los años de aporte jubilatorio, pero no facilita la formalización de las unidades productivas, debido a las restricciones que le imponen las reglamentaciones vigentes en materia fiscal. Algunos emprendimientos asociativos que podrían constituirse como cooperativas, rechazan esta opción porque consideran que esto modificaría su forma de organización y deberían renunciar a su identidad como emprendedores.

71 Las provincias de Buenos Aires (Ley nº 13.136/06), Chaco (Ley nº 6.047/07), Córdoba (Decreto nº 501/08, ratificado por Ley nº 9.520/08), Corrientes (Ley nº 5.870/08), Entre Ríos (Ley nº 9.779/07), Formosa (Ley nº 1.525/08), La Pampa (Ley nº 2.236/05), Mendoza (Ley nº 7.833/08), Neuquén (Ley nº 2.560/09), Río Negro (Resolución DGR nº 655/05), Salta (Ley nº 7.520/08), San Juan (Ley nº 7.547), Santa Fe (Ley nº 12.393/05), Tucumán (Decreto nº 4.194/07).

En el 2009, se crea el MS Agropecuario dirigido a agricultores familiares en situación de vulnerabilidad, individualmente o como parte de proyectos productivos asociativos de hasta tres personas o de cooperativas de trabajo (rurales). Los beneficiarios deben inscribirse en el Registro Nacional de Agricultura Nacional, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. A diferencia del MS, el Estado subsidia la totalidad de los beneficios y obligaciones impositivas que implica la formalización.

Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social

En la Argentina la oferta de microcrédito en gran escala existe desde fines de la década del 80, aunque toma especial impulso a mediados de los 90 con la creación del Fondo de Capital Social (FONCAP) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el trabajo de la Fundación Emprender y de ACCION International y el lanzamiento en español del libro *Hacia un mundo sin pobreza* de Muhammad Yunus (1998)⁷² y su visita al país en septiembre de 1999, que inspiró a diversos fundadores de entidades de microcrédito a involucrarse en esta actividad (Muñoz, 2006).

Mientras que la política de empleo de esos años se dirigía a la población desocupada y la política social a la población inactiva, las organizaciones sociales del sector trabajaban con un segmento de la población desatendido por el Estado: trabajadores que, debido a sus bajos ingresos y activos familiares, desarrollaban continuamente estrategias defensivas frente al desempleo. Se trataba de emprendedores independientes que situados en un amplio espectro de actividades, operaban con niveles de rentabilidad tan bajos que sólo accedían a ingresos de subsistencia, sin posibilidad alguna de acumulación (Solís, M. Entrevista Personal, 28 abril 2011). Se trata de un sector típicamente de refugio en el que predomina la lógica de la supervivencia como estrategia de inserción socio-laboral.

Hacia el año 2006, la oferta de microcrédito en la Argentina se encontraba en manos de entre 60 y 200 organizaciones (según la fuente) promovidas por

72 Muhammad Yunus (1998). *Hacia un mundo sin pobreza*, Santiago de Chile: Andrés Bello.

entidades y/o programas públicos y mixtos. En su mayoría eran organizaciones pequeñas, que en muy pocos casos superaban los 5.000 prestatarios, adoptaban la forma de asociaciones civiles y administraban fondos obtenidos generalmente de subsidios, donaciones y, en menor medida, de préstamos. Esta actividad se realizaba al margen de la regulación financiera dado que no existía un marco regulatorio que las contemplase y los requisitos de capital mínimos para las figuras actualmente existentes eran la mayor barrera de entrada al sistema (Muñoz, 2006).

La Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Ley nº 26.117), promulgada en julio del 2006 y reglamentada parcialmente en septiembre del mismo año (Decreto nº 1.305 de 2006)⁷³, fue el resultado de la organización y demanda de regulación de estas entidades, así como de su participación en la confección del proyecto de ley.

La Ley nº 26.117 creó el Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito (FNPM) con un presupuesto inicial de \$100 millones y la posibilidad de ampliarlo mediante herencias, donaciones, legados u otros títulos y fondos de terceros provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas de cooperación. El objetivo del FNPM es capitalizar a las instituciones de microcrédito adheridas al programa mediante la asignación de fondos no reembolsables, préstamos dinerarios y avales, previa evaluación técnica y operativa de las propuestas o proyectos institucionales; subsidiar total o parcialmente la tasa de interés y los gastos operativos y de asistencia técnica de estas instituciones que correspondan a las operaciones de su incumbencia para ampliar el alcance del microcrédito; y fortalecer a estas instituciones mediante la provisión de asistencia técnica, operativa y de capacitación, en forma reembolsable o subsidiada.

La ley creó también el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social⁷⁴ -programa marco que aplica el FNPM-, la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el

73 Este decreto reglamenta sólo 10 de los 22 artículos que componen la norma, quedando sin reglamentación aquellos artículos referidos a la creación del Registro de Instituciones de Microcrédito, a la creación e integración del FNPM y a la promoción de la sostenibilidad de las instituciones.

74 El programa de actuación político administrativo de este programa y su coherencia interna serán analizados en mayor profundidad la sección 3.2.

desarrollo de la Economía Social (CONAMI) y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito. La CONAMI es el organismo encargado de diseñar programas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación a favor de las instituciones de microcrédito; proponer el dictado de las disposiciones reglamentarias obligatorias para las instituciones inscritas en el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito; proponer la fijación de topes máximos en materia de tasas y cargos que se apliquen a las operaciones de microcréditos financiadas con recursos del FNPM; sancionar a las instituciones en caso de incumplimiento de las reglamentaciones respectivas; seguir, monitorear y evaluar las cuentas de Proyectos y Planes de las instituciones de microcrédito.

Por último, la ley estableció un conjunto de exenciones impositivas a las operaciones de microcrédito (incorporado al artículo 7 del texto de la Ley de Impuesto al Valor Agregado), a las cuales se han adherido 21 legislaciones provinciales⁷⁵.

Es la única ley que concibe a las organizaciones de la ESyS -entre otras entidades- como agentes co-ejecutores de una política pública, reconociendo su condición de interlocutor en los territorios y la necesidad de fortalecer el capital social en ellos. La ley promueve un modelo de gestión asociada que combina la articulación pública-privada y la complementariedad de las acciones del Estado en sus diferentes jurisdicciones y constituye un antecedente relevante en el reconocimiento de las organizaciones de la ESyS como interlocutores en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

La CONAMI transfiere sus fondos a través de tres líneas: los Consorcios de Gestión Local, las Redes de Gestión Asociada y el Banco Popular de la Buena Fe. En los Consorcios de Gestión Local la administración está a cargo de instituciones públicas y privadas, tanto del sector social como productivo, las que participan

75 Esta ley impulsó también modificaciones en el marco normativo del BCRA, el que en su Comunicado n° 48.599 emitió una circular para el “facilitamiento de operaciones de microcrédito”, el cual “implicó principalmente: 1. Ampliación de frecuencias en cuanto a periodicidad de las cuotas de financiamientos otorgados a microemprendimientos productivos y de servicios (semanal, quincenal o mensual) 2. Autorización para otorgar un período de gracia inicial en el pago de servicios de capital, cuando la frecuencia de pago sea semanal. 3. Incremento del límite máximo de la cuota (de \$200 a \$300) y se extiende el plazo máximo de financiación (de 24 a 36 meses). También, se amplía el monto máximo de financiación de mejoras en infraestructura domiciliaria.”

también en la órbita de aplicación concreta del microcrédito como entidades intermediarias. Este conjunto de actores discute la política crediticia local, administra conjuntamente el fondo de microcrédito y genera acciones para fortalecer sus organizaciones.

Por su parte, las Redes de Gestión Asociada se conforman con entidades afines, que a la vez son ejecutoras de microcrédito en una o más provincias donde tienen pertenencia sectorial. En general, cada una de ellas tiene antecedentes en la temática del microcrédito y cuenta con una estrategia específica de acción, diferenciándose entre sí por la elección de los destinatarios, por la rama de actividad en las que se concentran o por la localización de sus programas. La toma de decisiones es de mayor horizontalidad y buscan incidir en la política pública local o sectorial para involucrar al Estado en el desarrollo de la Economía Social.

Una tercera modalidad de gestión asociada lo constituye la experiencia del Banco Popular de la Buena Fe, que a partir de una línea programática del Plan Manos a la Obra asumida por la CONAMI, conforma un entramado asociativo entre las organizaciones regionales (administradoras) y los bancos locales (organizaciones ejecutoras). De alcance nacional, la red de Bancos Populares nuclea a un importante número de emprendedores, promotores y organizaciones de base. En el origen, los fondos fueron transferidos al tiempo que se brindaba capacitación a las entidades beneficiarias. Algunas organizaciones enfrentaron dificultades para completar la colocación de los fondos recibidos (Curat, Lupano, & Gineste, 2007).

Las organizaciones que participan en la implementación del programa son sumamente heterogéneas, tanto por su tamaño, sus objetivos y actividades (desde asociaciones dedicadas a las finanzas solidarias como clubes de deporte o comedores comunitarios) como por su experiencia en la gestión de recursos y su conocimiento sobre la operatoria de microcrédito. Debido a esta característica la CONAMI enfrenta el desafío de lograr un aumento de la productividad de algunas organizaciones para que el impacto de los fondos transferidos sea mayor (Solís, M. Entrevista Personal, 28 abril 2011).

Junto con las organizaciones pioneras, la CONAMI también transfirió metodologías de microcrédito, principalmente la denominada “Grupos Solidarios”, y tecnología para la administración de los fondos (software) para permitir a las organizaciones ejecutoras acceder en línea al historial de crédito de

II

todas las personas financiadas por el programa en el territorio nacional. Ofrece asimismo formación en el ámbito económico-empresarial (en gestión y situación de cartera, tratamiento de la mora, evaluación de costos y beneficios, etcétera) y promueve el desarrollo de la dimensión social de estas organizaciones mediante el establecimiento de normas y el intercambio de experiencias de buenas prácticas en encuentros nacionales. Según informaciones recogidas en entrevistas, algunas organizaciones intermediarias expresaron una creciente tendencia hacia la politización partidaria de esos espacios (Vitta, M. Entrevista Personal, 21 junio 2011; Gailus, N. Entrevista Personal, 21 junio 2011).

El Programa brinda a las organizaciones ejecutoras financiamiento a tasa cero más un monto equivalente al 30% del financiamiento otorgado para cubrir costos operativos. Sin embargo, algunas de las principales limitaciones que enfrentan las organizaciones adheridas a este programa radican en la incompatibilidad del FNPM con la gestión de recursos propios o de otras organizaciones de segundo piso y la imposición de un tope a la tasa de interés que cobran (6% anual). De esta forma, las organizaciones sociales dependen de la renovación en tiempo y forma de los fondos que brinda CONAMI para evitar descalces en su cartera de créditos y afrontar los gastos operativos y de asistencia técnica. Los referentes de las organizaciones manifiestan cierta discontinuidad en la transferencia de los fondos -a veces más vinculada a los tiempos electorales que a cuestiones administrativas - y condicionamientos de índole político-partidaria (Vitta, M. Entrevista Personal, 21 junio 2011; Meyer, N. Entrevista Personal, 6 abril 2011; Terrero, S. Entrevista Personal, 13 junio 2011).

Por último, los beneficios de esta ley no son extensivos a las organizaciones financiadas por el FONCAP, a pesar de ser este último un ente mixto. En este sentido, la participación en el programa implica para las organizaciones cierta pérdida de autonomía en función de modalidades y objetivos impuestos por el Estado.

Durante los 15 años previos a la ley 26.117, la oferta de microcrédito en el país rondaba los \$21 millones. A partir de la reglamentación de la ley y al finalizar el primer año de implementación (2007) esa cifra se había duplicado. En el 2009 la inversión del programa era de \$170 millones (Cuadro 7).

Cuadro 7: Ejecución física acumulada anual del Fondo Nacional de Promoción del Microcrédito. 2003- 2010

Programas y Tipos de producción o servicios generados	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Constitución de Fondos de Apoyo al Desarrollo (Fondos)	61	84	32	73	11	s/d	s/d	s/d
Ampliación de Fondos de Apoyo al Desarrollo (Fondos)	11	33	14	2	s/d	s/d	s/d	s/d
Constitución de Fondos de Microcréditos (Fondos)	155	s/d	141	s/d	264	370	s/d	s/d
Capacitación en Microcréditos a Organizaciones (organizaciones)					s/d	s/d	634	665
Asesores de crédito total					2.700*	4.200*	5.000*	s/d
Inversión del programa (transferencias en millones de pesos)					40*	134*	170*	s/d
Redes de gestión asociada					8*	s/d	25*	s/d
Consortios de Gestión de Redes de Microcréditos de la ES (Consortios)					15*	18*	20*	304
Organizaciones relacionadas a Consortios y Redes					640*	1.025*	1.271*	s/d

Fuente: *Comisión Nacional de Microcrédito (2008; 2009). Resto Jefatura de Gabinete de Ministros (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009). s/d: sin datos

Marcas Colectivas

La Ley de Marcas Colectivas se creó con el objetivo de "...propiciar la inclusión social, productiva y económica de los sectores más vulnerables, el desarrollo de las capacidades de los miembros de los agrupamientos potenciando el aprendizaje, el crecimiento y el desarrollo económico justo y equilibrado." (Decreto nº 1.384 de 2008). Al igual que el Monotributo Social, la ley surgió como instrumento complementario del Plan Manos a la Obra, con el fin de fortalecer el vínculo con el mercado formal de aquellos emprendimientos asociativos inscriptos en el RNEDLES que requieren estrategias para lograr una mayor participación en el mercado.

La ley brinda a agrupamientos de productores la posibilidad de crear un signo distintivo común (una marca) que identifique sus productos y/o servicios y represente sus valores asociativos, su identidad local y sus métodos y estándares de producción compartidos. El principal objetivo de esta herramienta consiste en fortalecer la producción y la comercialización de los emprendimientos otorgándoles valor agregado y mayor visibilidad, además de garantizar su calidad (Divinsky, P. Entrevista Personal, 3 mayo 2011). Una de las reglas institucionales informales que definen la implementación de esta ley es el fomento del comercio justo y el consumo responsable entre los productores.

El apoyo que reciben los agrupamientos consiste en la asistencia del MDS para diseñar, inscribir y dar visibilidad a su marca, mediante estrategias de visualización y comercialización de los productos y/o servicios, y acompañamiento técnico del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), según corresponda, para mejorar y estandarizar sus procesos de producción y elevar la calidad de sus productos y sus condiciones sociolaborales. En septiembre de 2011, 65 agrupaciones habían creados su propia Marca Colectiva.

Las tres leyes precedentes mencionan en sus textos a la "Economía Social" como el marco en el que desarrollan su actividad los emprendimientos productivos en los que las políticas buscan incidir. Aunque no aparece una definición expresa de ESyS, la caracterización de los emprendimientos beneficiarios involucra algunas

dimensiones externas e internas específicas de esta forma de hacer economía (Cuadro 8).

Cuadro 8: Dimensiones de la ESyS presentes en la definición de los beneficiarios finales de las leyes analizadas (2010)

Leyes analizadas	Monotributo Social	Microcrédito	Marcas Colectivas
Beneficiarios finales	Integrantes de emprendimientos unipersonales y asociativos y cooperativas de trabajo	Integrantes de emprendimientos unipersonales y asociativos	Grupos asociativos
Dimensiones de la ESyS			
Producción de bienes y servicios socialmente útiles	SI	n/c	n/c
Anclaje territorial e impacto económico y social	SI	SI	SI
Procedimiento de decisión democrático y participativo	n/c	n/c	SI
Preeminencia de las personas sobre el capital	SI	SI	SI
Estructura de ingresos diversificada	NO	NO	n/c

Fuente: Elaboración propia con documentos oficiales y normas del Ministerio de Desarrollo Social. n/c: no corresponde porque no se identificaron referencias respecto a la dimensión analizada

Cabe señalar que los grupos-objetivo privados definidos por la Ley de Microcrédito, por su forma jurídica y la naturaleza de su actividad -la producción de servicios financieros para emprendimientos de bajo recursos- en su mayoría adhieren a la ESyS. Algunas de estas organizaciones forman parte del núcleo tradicional de la ESyS (asociaciones civiles, cooperativas y mutuales), mientras que otras (fundaciones, comunidades indígenas y organizaciones mixtas) coinciden parcialmente con sus principios y prácticas. Por su propia dinámica y/o la metodología que impone CONAMI, todas estas organizaciones otorgan centralidad a las personas por sobre el capital, ya que no maximizan ganancias con esta actividad y están involucradas, con mayor o menor compromiso, en espacios de cooperación y solidaridad (redes o consorcios).

Las leyes de MS y de Microcrédito consideran a la ESyS como un marco de acción y organización transitorio en el proceso de formalización y desarrollo de los beneficiarios finales y sus unidades económicas, ya que una vez superada la situación de vulnerabilidad los emprendedores no cuentan con un régimen

impositivo y financiero adaptado a las características específicas que los definen como parte de la ESyS. Ambas leyes intentan actuar como políticas selectivas, facilitadoras del acceso de las personas a derechos económicos y sociales⁷⁶, pero mientras el MS fue concebido en relación y coordinación con el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, el Fondo de Microcrédito que gestiona CONAMI no articula ni forma parte de un conjunto de instrumentos financieros adaptados a las distintas etapas de desarrollo de estos emprendimientos⁷⁷. Como expresó Troisi, A. (Entrevista Personal, 12 abril 2007), quien participó en la definición del programa de actuación político-administrativo inicial del MS:

“...la gente tiene que entrar en las mismas condiciones que el resto, es un régimen de transición para aquellos que se inician, por dos años, en un momento donde necesitan que se conjuguen varias variables económicas y sociales para que el proyecto se consolide. Ese fue el espíritu [de la ley] y la gente lo recibió muy bien...”

76 Según García A. I. (2009), para lograr su objetivo, las políticas selectivas deben ser concebidas en relación y coordinación con las políticas universales. Aunque tengan objetivos y poblaciones diversas, las políticas selectivas deben ser efectivas en sí mismas, en términos de lograr aproximar a sus destinatarios al ámbito de actuación de las políticas universales y deben ampliar su ámbito de actuación desde la pobreza hacia la vulnerabilidad y la exclusión social. La noción de selectividad en política social surge para superar el concepto de focalización desarrollado en América Latina en los años 80, asociado a las intervenciones públicas aplicadas para paliar los efectos de la crisis de la deuda y el ajuste estructural. La idea de selectividad se desarrolla conforme se va superando la perspectiva del derrame como efecto subsidiario de la política económica sobre el campo de lo social. En este marco, la separación conceptual, metodológica y operativa entre políticas focales y políticas universales operada en las décadas del 80 y 90, es superada por esta perspectiva que propone que las políticas universales y selectivas sean parte de una misma estrategia (García A. I., 2009).

77 En el año 2010, el Fondo de Capital Social (FONCAP) -entidad desconcentrada del Ministerio de Economía, de gestión mixta- y la organización social AVINA convocaron a referentes de organizaciones de microcrédito y finanzas solidarias a participar en reuniones orientadas a debatir la posible constitución de un fondo de inversión social denominado Finanzas Éticas, Solidarias y Transparentes (FEST). El objetivo de esta nueva línea de crédito era financiar proyectos con rentabilidad económica, social y ambiental, ejecutados por emprendimientos económico solidarios que carecen de acceso al mercado de crédito tradicional. De esta manera, FONCAP buscaba atender el poco transitado segmento de las mesofinanzas. Este proyecto parece haber sido suspendido a lo largo del año 2011.

Como se mencionó, la autonomía de las organizaciones que integran el grupo-objetivo de la ley de Microcrédito se encuentra limitada debido a la restricción en el acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

Por último, la ley de Marcas Colectivas no cuestiona la autonomía de los grupos beneficiarios y, aunque no actúa como política selectiva ni forma parte de una estrategia comprehensiva, tampoco considera a la ESyS como un marco de acción transitorio sino que promueve el desarrollo de la actividad de los grupos beneficiarios bajo sus prácticas y principios, especialmente bajo aquellos vinculados al comercio justo.

1.3 Normas y proyectos de ley provinciales

A nivel provincial, diversas leyes y proyectos de ley hacen referencia a organizaciones específicas de la ESyS, aportando a la definición de nuevas formas jurídicas o de incentivos que promueven el desarrollo de estas organizaciones.

Entre las primeras se encuentra la ley 4.499 de Economía Social y Mercados Productivos Asociativos de la provincia de Río Negro, promulgada en noviembre de 2009. Esta ley define una nueva forma de organización comunitaria y asociativa con eje en la comercialización y el desarrollo de la región. La ley define a los Mercados Productivos Asociativos como "...organizaciones comunitarias del sector de la economía social, cualquiera fuese la forma asociativa que adopten..." integradas por los propios productores o sus familiares, quienes producen directamente bienes y servicios elaborados a partir de elementos propios de la región y según las costumbres propias de quienes intervienen en las distintas instancias de su producción y comercialización. El objetivo de la ley es regular el registro y funcionamiento de estos mercados y promover su desarrollo y el de sus productores mediante programas de capacitación, acceso al financiamiento, investigación, difusión en la oferta turística, entre otros.

Asimismo, en septiembre de 2009 en la Provincia de Buenos Aires, se presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires para "Empresas Sociales y Emprendimientos Sociales" proponiendo la creación de una nueva categoría jurídica para emprendimientos, organizaciones y empresas sin fines de lucro individual, autónomas y democráticas, con objetivos de integración social a través de iniciativas económicas que promuevan la mejor calidad social, la

inserción laboral, y/o la provisión de servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad. Esta ley fue apoyada por asociaciones, federaciones, cooperativas de la Provincia de Buenos Aires y ha sido impulsada por el Corredor Productivo Turístico Cultural Italia-Argentina. Sin embargo, a fines del año 2011, el proyecto aún se encontraba en debate en la Comisión de Producción y Comercio.

En la provincia de Mendoza, las organizaciones sociales impulsaron la elaboración de un proyecto de ley de promoción de la ESyS, resultado de su articulación en foros regionales en los que participaron también referentes de los gobiernos municipales y provincial. La ley nº 8.435 “Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria” fue aprobada a mediados del año 2012. Propone, en términos generales, promover el desarrollo de la ESyS mediante herramientas de financiamiento, asistencia técnica y capacitación, crear un Fondo Especial de Promoción para la ejecución del programa y un registro provincial de entidades de la ESyS y promover la formalización de estas mediante una política fiscal, tributaria y previsional adecuada.

La ley entiende por ESyS al conjunto de recursos, actividades, instituciones y organizaciones que “...operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima, la apropiación y disposición de recursos, para la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, cuyo sentido no es el lucro sin límites sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.” Dentro del universo de entidades que aparecen citadas como destinatarias de la Ley se encuentran: cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, organizaciones vecinales y de microcrédito. Se suman organizaciones campesinas, de agricultura familiar, empresas recuperadas, comercializadoras solidarias, organizaciones solidarias e indígenas; ferias populares, clubes del trueque, centros de estudios e investigaciones.

En materia de incentivos, la ley nº 13.136 de la Provincia de Buenos Aires (promulgada en el año 2003 y reglamentada en el año 2006) se orienta a apoyar y promover “...Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) que se desarrollan en el marco de la denominada Economía Social...”. Estas son pequeñas asociaciones informales autogestionadas, dedicadas a la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios, con un bajo nivel de

capital y un bajo nivel de ingresos⁷⁸. Las unidades económicas pueden tramitar la exención del Impuesto a los Ingresos Brutos, acceder a incentivos emanados del Fondo de la Economía Social y a créditos provenientes de la Banca Social y ser incluidas en los regímenes de Tarifas de Interés Social, previa gestión por parte de la autoridad de aplicación. La ley busca fomentar los principios de solidaridad y cooperación y las formas asociativas de comercialización y organización legal, administrativa y de gestión, en el marco de proyectos de desarrollo local y microregional. Por Convenio de Cooperación firmado con el MDS, las personas registradas en el MS adquieren este beneficio. Sin embargo, la ley requiere de la adhesión de los Municipios para su efectiva aplicación en los territorios.

En la Argentina, el reconocimiento político de la ESyS no ha acompañado de manera acabada el estado de las relaciones sociales, políticas y económicas de las organizaciones que se identifican con sus prácticas y principios (Castelao Caruana & Srnec, 2012). Incluso el reconocimiento político de las cooperativas de trabajo, una de las entidades más tradicionales del sector, no es pleno ya que persisten leyes generales que discriminan esta forma de organización y otras que condicionan su actividad económica. Por otra parte, los avances en la materia en los últimos años, han estado más orientados a promover la formalización de los trabajadores de emprendimientos unipersonales y asociativos y la inserción de sus productos o servicios en el mercado que a reconocer la viabilidad e identidad diferenciada de aquellos que actúan en el marco de la ESyS y promover su igualdad de oportunidades.

A pesar de la amplitud que adopta el término Economía Social en estas normas, su incorporación en la legislación nacional constituye un hito en cuanto al reconocimiento por parte del Estado de la existencia de este actor económico diferenciado (Meyer, N. Entrevista Personal, 6 abril 2011; Terrero, S. Entrevista Personal, 13 junio 2011; Minteguía, O. Entrevista Personal, 16 mayo 2011). Tomando como antecedente el trabajo legislativo provincial, diversas entidades

78 Específicamente la ley caracteriza a estas unidades económicas como asociaciones informales integradas por hasta 10 personas que poseen activos fijos (excluidos los inmuebles destinados a vivienda) por un valor no mayor a 50 montos equivalentes a una canasta básica total para el adulto equivalente, según el índice mensual del INDEC, para todos los miembros sumados, y cuyos ingresos brutos anuales individuales no superan el ingreso correspondiente al equivalente de 30 canasta básicas totales para el adulto equivalente de acuerdo con el índice mensual del INDEC.

de la ESyS plantean, desde diferentes espacios y posiciones, la necesidad de abrir el debate a nivel nacional en torno a la definición de la ESyS, su sujeto representativo y su identidad diferenciada, como primer paso para un reconocimiento amplio por parte del Estado y de la sociedad de estas formas de organización económica⁷⁹.

2. Políticas sectoriales: sectores específicos e instrumentos de apoyo

La consolidación de la ESyS como sector orgánico requiere la democratización de la economía (Gaiger, 2007) mediante la reasignación de los recursos públicos hacia políticas que reconozcan la especificidad de la ESyS y su capacidad de actuar en ciertos mercados, fortaleciendo su interacción con el mercado, la tecnología y el propio Estado (Singer, 2007; Coraggio, 2007; Pochmann, 2007). Las estructuras de apoyo a la ESyS y sus políticas específicas son claves en este proceso, en especial cuando extienden sus funciones más allá de la reglamentación, fiscalización y estadística para desarrollar tecnologías y ofrecer servicios de financiación, asistencia técnica y formación adaptados a la realidad y estructura de estas organizaciones (Spear, 2000).

A continuación se analizan los componentes de las políticas sectoriales y programas específicos dirigidos a la ESyS o algunas de sus formas de organización, implementados por el gobierno nacional y sus organismos descentralizados.

2.1 Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) es un organismo descentralizado del MDS de gestión mixta⁸⁰ con rango y jerarquía de Secretaría de Estado, encargado de la reglamentación, fiscalización y promoción de las cooperativas y mutuales. Cada provincia cuenta con un órgano local competente

79 En la actualidad se encuentran en discusión y en elaboración varios proyectos de ley de carácter nacional, en los que participan cooperativas, mutuales, organizaciones sociales, universidades y funcionarios del INTI y el INTA. Un proyecto actualmente en discusión por algunas de estas organizaciones es el propuesto por la Diputada Nacional Silvina García Larraburu.

80 La autoridad del INAES está representada por un Presidente y un Directorio integrado por seis representantes: dos por el Estado, dos por las cooperativas y dos por las mutuales.

que constituye la principal base territorial para el desarrollo de las políticas del organismo. En la mayoría de esos espacios existen instancias de participación del movimiento cooperativo y mutual a través de sus organizaciones representativas.

Para garantizar su presencia directa en todo el país, el INAES ha desarrollado el Sistema de Asistencia Técnica Territorial, dirigido a brindar apoyo y asistencia técnica a cooperativas y mutuales para su consolidación. En la búsqueda de sustentabilidad de estas empresas y otros proyectos se desarrollan acciones de capacitación y promoción de las actividades que realizan estas empresas y se promueve además la regularización de la condición jurídica de los grupos pre-cooperativos de modo de favorecer y concretar su ingreso al sector.

Otra modalidad de intervención propia del organismo la componen los Programas de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual y de Formación de Formadores. El primero tiene como finalidad promover y difundir el sistema cooperativo y mutual en la población en general y capacitar a los dirigentes, los funcionarios de los órganos locales competentes y las autoridades municipales que entienden en la materia. El segundo está orientado a la formación de instructores dentro de una entidad, proporcionándoles herramientas conceptuales y prácticas para desarrollar la participación dentro de sus organizaciones (Vuotto, 2011b).

Los programas impulsados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios vinculados a la creación de Cooperativas de Trabajo llevó al organismo a estructurar mecanismos para acelerar el despacho interno de los expedientes de constitución de estas cooperativas, dejando sin efecto el cobro de aranceles en carácter de entrega e ingreso de documentación, rúbrica de libros, certificaciones e informes, pliegos de licitaciones y veedurías de asambleas solicitadas por los interesados (Resolución INAES 2038 de 2003 reemplazada por la Resolución 3026 de 2006). La matriculación de entidades en el marco de programas nacionales fue acompañada con acciones de capacitación debido a la obligatoriedad reglamentaria para su constitución y los requerimientos planteados por otros organismos. El impacto en la actividad del INAES de estos programas se observa en su ejecución física anual de los años 2004 y 2009, cuando el número de personas capacitadas creció, respectivamente, 95% y 183% (Cuadro 9).

Cuadro 9: Ejecución física acumulada del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. 2003-2010

Ejecución física acumulada	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entidades mutuales fiscalizadas	3.985	5.178	5.774	5.583	16.205	6.359	4.455	5.768	6.060
Capacitación (personas)	4.266	4.791	50.403	37.125	37.520	47.384	31.859	90.047	143.542
Creación de nuevas cooperativas	754	1.285	2.224	2.433	1.449	1.650	1.031	3.138	1.576
Cooperativas fiscalizadas	3.544	3.342	4.067	3.976	4.489	6.301	5.328	6.200	7.877
Nuevas matrículas a mutuales entregadas	186	235	214	166	204	214	193	172	78
Asistencia financiera a cooperativas y mutuales	7	6	19	92	122	s/d	93	86	148
Asistencia técnica a cooperativas y mutuales	123	79	54	230	48	101	s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración propia con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010). s/d: sin datos.

El organismo también gestiona desde el año 2005 un programa de ayuda financiera para proyectos de desarrollo cooperativo que contribuyen a la integración social, la generación de trabajo y el desarrollo local. El financiamiento de estos proyectos adopta la forma de préstamos a tasa subsidiada o subsidios según las distintas finalidades, y oscila entre \$100.000 y \$1 millón de acuerdo con el tipo de proyecto (Resolución INAES nº 4.156 de 2010). Estos criterios son consensuados por el directorio del organismo, integrado mayoritariamente por representantes de las cooperativas y de las mutuales. Parte de los recursos de este programa provienen del Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa⁸¹, cuya finalidad es promover la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanza, la creación y desarrollo de cooperativas en todos los sectores económicos, asesorar a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma de asociación cooperativa y promover la creación y funcionamiento de cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes (artículo 1, ley nº 23.427).

Desde 2004, el INAES financió alrededor de 100 proyectos anuales, aunque en el año 2011 los fondos se reorientaron hacia actividades de formación co-ejecutadas con entidades de segundo grado y hacia la provisión de materiales a las nuevas cooperativas de trabajo creadas por el Programa Ingreso Social con Trabajo (Basañez, C. Entrevista Personal, 10 mayo 2011).

Aunque las acciones del organismo se destinan sólo a cooperativas, mutuales y sus correspondientes federaciones, dentro de estos grupos existen actores con intereses y necesidades particulares, tanto por los sectores de actividad en los que se desarrollan como por sus orientaciones, recursos e influencia. Entre las cooperativas de trabajo, por ejemplo, Vuotto (2011b) distingue tres tipos de modelo cooperativo en función de las situaciones que le dan origen: *integrado*, *reivindicativo* e *inducido*. El primero corresponde a entidades creadas para responder a una necesidad definida en el marco de una visión compartida y sustentada en valores y principios. La segunda variante, surge de experiencias de

81 Formado por el aporte que realizan anualmente las cooperativas (2% de su capital), financia una parte del funcionamiento de los organismos provinciales competentes y del INAES. En la década del 90, la porción de estos recursos gestionada por el gobierno nacional deja de tener aplicación específica. Recién en el año 2004, estos fondos vuelven a estar afectados al INAES.

trabajo previas en empresas no cooperativas, cuya recuperación por parte de los trabajadores constituye el punto de partida para la creación de una cooperativa. Por último, el modelo inducido refleja la situación de aquellas entidades promovidas por el Estado y formadas por sujetos excluidos, cuya principal móvil es la situación de vida.

La importancia de las cooperativas de trabajo en el conjunto del sector cooperativo se expresa en la dimensión relativa con respecto a las entidades de otros sectores. En el año 2006, cuando el INAES realizó el re-empadronamiento de cooperativas y mutuales, coexistían 10.233 cooperativas con diferentes objetos sociales: el 21,6% eran cooperativas de trabajo 'tradicionales', vigentes en el momento del re-empadronamiento, y 36% cooperativas de trabajo constituidas bajo la Resolución nº 2038/3026 del INAES, cuyo funcionamiento no fue relevado. Con posterioridad y hasta el año 2010, se inscribieron en el INAES alrededor de 7.630 cooperativas, 86% de las cuales eran cooperativas de trabajo (INAES, 2008).

En resumen, el INAES posee un alto grado de coordinación vertical con los órganos provinciales y locales debido a que comparte competencias legislativas, reglamentarias y de implementación de las políticas públicas dirigidas al sector. Sin embargo, ni los órganos públicos ni las organizaciones cooperativas y mutuales de primer y segundo grado poseen la autonomía necesaria para adaptar las políticas a las necesidades de sus territorios, excepto en lo que se refiere al contenido de los programas de capacitación. La centralidad del organismo en la etapa de formulación e implementación de sus propias políticas contrasta con la posición que le confieren las políticas públicas de los ministerios nacionales que involucran al cooperativismo de trabajo y en las que el INAES participa como entidad de apoyo. Gran parte de sus recursos se encuentran condicionados por las políticas de estos ministerios.

Las federaciones son interlocutores clave del INAES en lo relativo al reconocimiento y consideración de las preocupaciones de las entidades cooperativas aunque los recursos de que dispone el instituto son insuficientes para dar respuesta a numerosas demandas del sector. El mecanismo para la asignación de los recursos destinados a la promoción de las cooperativas es la co-ejecución de este presupuesto con las entidades de segundo grado, quienes son responsables de su distribución entre las cooperativas de primer grado asociadas. Aunque este mecanismo puede favorecer la actuación del INAES con

imparcialidad y exento de influencias o presiones políticas, en la práctica conduce a las federaciones a adoptar una actitud conformista y pasiva frente al organismo

Cuadro 10: Gasto devengado por el INAES. 2003- 2011. En millones de pesos, a precios constantes (2003=100)

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gasto	7,00	21,23	24,04	27,14	30,04	32,38	137,84	135,30	129,63
Variación (%)		203,29	13,24	12,90	10,69	7,79	325,69	-1,84	-4,19

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010).

2.2 Instituto Nacional de Tecnología Industrial

En el año 2003 el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) comienza a desarrollar programas para incorporar a su labor histórica de transferencia de servicios a la mediana y gran industria, la generación y transferencia de tecnología industrial de apropiación colectiva para que emprendedores, grupos y comunidades mejoren la calidad de su producción y, consecuentemente, su calidad de vida. Aunque estas acciones priorizan a los sectores de mayor vulnerabilidad, se encuentran abiertos a todas las organizaciones privadas y forman parte del Programa de Extensión: Comercio Electrónico a través del portal *Compremos lo Nuestro*, Cadena de Valor Artesanal y Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas⁸².

El portal web *Compremos lo Nuestro* es gestionado por el INTI desde 2003, aunque define su perfil como espacio de promoción para la ESyS en el año 2009⁸³. El objetivo del programa es generar y fortalecer las estrategias de comercialización de sus actores, darles visibilidad y la posibilidad de generar vínculos con otros emprendimientos. Para esto, el programa no sólo ofrece el portal como espacio virtual para la compra y venta de bienes y servicios sino que

⁸² Los programas Unidades Productivas Tipo y Abastecimiento Básico Comunitario también forman parte del Programa de Extensión del INTI, pero su población beneficiaria está compuesta por familias o grupos de personas en estado de vulnerabilidad social, por lo que su descripción se realiza bajo el título Políticas promotoras de inclusión social y empleo.

⁸³ A mediados del año 2012 este programa se encontraba en proceso de reformulación.

también actúa como espacio aglutinador de emprendimientos de la ESyS. Esto le permite identificar sus problemas en la producción y comercialización y generar proyectos asociativos o encadenamientos productivos, etc. De esta forma, el proyecto actúa como intermediario entre los emprendimientos y el resto de las áreas del INTI que poseen conocimientos específicos y el MDS, con el que articula (Carrizo, F. Entrevista Personal, 25 abril 2011).

El programa Cadena de Valor Artesanal propone fortalecer sistemas socio-comunitarios de producción territorial formados por pequeños emprendimientos, buscando su integración productiva y/o comercial, el diseño de la imagen de sus productos y el desarrollo de canales de mercadeo. Aunque inicialmente el proyecto brindó asistencia directa en el territorio, actualmente su objetivo es asistir y transferir herramientas de desarrollo a cuadros técnicos institucionales que estén ejecutando y/o planificando intervenciones para el desarrollo de cadenas de valor con producción en la base social. De esta forma, busca potenciar los recursos locales del INTI a fin de dejar residente las tecnologías que promueve y desarrolla (de Cesare, V. Entrevista Personal, 23 mayo 2011).

El proyecto aborda la problemática de los emprendimientos de manera colectiva, como parte de una cadena productiva, comenzando por el eslabón que más condiciona el desarrollo del conjunto, en un proceso que dura varios años. El acompañamiento de la cadena textil artesanal, por ejemplo, comenzó en el año 2003 y finalizó en el año 2010. Entre sus objetivos se encuentra la ocupación productiva de los territorios postergados y el desarrollo de nuevos productos a partir de recursos socio-territoriales potenciales, con capacidad de ser producidos en la base social y de ser viables en una economía de bien común. Ha promovido cadenas productivas del sector textil artesanal, pesca artesanal, leche caprina, cuero de pequeños animales, horticultura, cestería, entre otros y a través de la Fundación Saber, articula acciones con organismos del sector público y privado como la Dirección de Comercialización del MDS, el Ministerio de Ciencia y Técnica, los municipios, y organizaciones sociales para su co-ejecución con los beneficiarios (Melaragno, M. Entrevista Personal, 23 mayo 2011).

El programa Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas tiene como misión apoyar la reapertura de empresas por sus trabajadores, colaborar en su instalación y crecimiento, y asistir técnicamente a las cooperativas de todo tipo y orden, con el objetivo de promover la generación genuina de empleo. El programa

asiste a las cooperativas de orden industrial intermediando en su gestión con los Centros INTI y con los organismos correspondientes en la búsqueda de financiamiento y respaldo institucional. El programa busca transformarse en tutor de las cooperativas por medio de una acción global que comprende el desarrollo de un Plan de Negocio que cubra todas sus necesidades, incluyendo la búsqueda de financiamiento. A la actualidad el programa ha asistido a más de 70 cooperativas con diverso grado de complejidad⁸⁴, aportando al logro de mejoras productivas y de gestión administrativa, disminución de los costos, el desarrollo de estrategias de comercialización, la certificación de productos y la seguridad e higiene laboral.

Los recursos del INTI para la realización de estas actividades, provienen de alianzas estratégicas con organismos del Estado y de un fondo conformado por un porcentaje de los ingresos que recibe la institución en concepto de servicios a terceros, canalizados a través de la Fundación “Saber Cómo” (fundada por miembros del INTI). En particular, el INTI firmó convenios con el Programa Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y otros planes de promoción de emprendimientos socio-productivos. Esto permitió, según sus propios ejecutores, tomar contacto con la problemática de los emprendimientos de base social, conocer su lógica de funcionamiento y adaptar el lenguaje de los técnicos del INTI a estos interlocutores (Carrizo, F. Entrevista Personal, 25 abril 2011). En este proceso, el INTI detectó ciertas problemáticas de las personas en su posición como emprendedores (desconocimiento sobre lo que se puede hacer, carencia de autoestima, ausencia de tradición y hábitos laborales) y observó que la sustentabilidad de los emprendimientos dependía, entre otras cuestiones, de la asistencia tecnológica. La propuesta del organismo fue brindar “instrumentos sistémicos de segunda generación”, según los funcionarios entrevistados (de Cesare, V. Entrevista Personal, 23 mayo 2011; Carrizo, F. Entrevista Personal, 25

84 Entre las cooperativas destinatarias de este programa se encuentran: 18 de Diciembre (ex Brukman), Amigo, Artes Gráficas El Sol, B.A.U.E.N, Cultural y Educativa CEFOMAR, Chilavert Artes Gráficas, Gráfica Patricios, Instituto Comunicaciones, La Ciudad, La Mocita, La Nueva Esperanza (ex global), Obrera Gráfica Campichuelo, Rabbione su Transporte, Textil Ceres, Viniplast, Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina Cooperativa Ltda. (IMPA), Cooperpel envases, IMPOPAR, La Toma del Sur, Reciclado Sueños, Talleres Navarro, Nuestra Señora de la Paz, CIAM, El Gauchito, FaSinPat (ex Zanón).

abril 2011) para asistir a los emprendimientos en marcha no de forma aislada sino como parte de un entramado productivo.

Por último, la Red de Apoyo al Trabajo Popular (ATP) es un espacio para la articulación de esfuerzos entre el INTI y organizaciones sociales y organismos municipales con el fin de promover la “inclusión de toda la sociedad en el sistema productivo” (Palmeyro, 2004) a través de la asistencia tecnológica integral de proyectos productivos. La Red comenzó a gestarse en el año 2003 impulsada por el INTI y, en la actualidad, está formada por 1.000 organizaciones sociales sin fines de lucro (religiosas, sindicales, de base social) y organismos municipales, aunque no todos participan de manera activa o sistemática. Aún cuando intenta ser una red horizontal, la coordinación del trabajo conjunto se encuentra a cargo del INTI.

La principal función de estos programas consiste en recepcionar e interpretar las necesidades de las organizaciones (emprendimientos urbanos y rurales, cooperativas, empresas recuperadas y entidades públicas y privadas de apoyo) y generar servicios acordes a estas demandas desde el propio programa o mediante la articulación con los centros de desarrollo tecnológico de la institución. Un caso ilustrativo fue el proyecto diseñado por el programa Reciclado de Residuos de la Subsecretaría de Economía Solidaria de la Municipalidad de Rosario con el apoyo de los programas de extensión del INTI Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas y Reciclado Sólidos Urbanos. El proyecto propuso la constitución de una cooperativa de trabajo dedicada al reciclado de los residuos domiciliarios - clasificados en origen- y su uso en la fabricación de productos de uso final. La empresa, con capacidad para emplear a 50 trabajadores-asociados provenientes del circuito informal de recuperación de residuos contemplaba una inversión en maquinaria de \$3 millones a través de una línea de financiamiento del área Proyectos Sectoriales⁸⁵ del MDS. El enfrentamiento social y político en torno a la

85 Esta área se encontraba bajo la esfera del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, pero sus acciones no se encontraban sistematizadas en reglas formales que definieran sus competencias y procesos administrativos. Su objetivo era “desencadenar procesos sinérgicos y sostenibles de desarrollo local y economía social expresados por una política pública definida por las jurisdicciones estatales nacional y provincial con la convocatoria a los municipios de las Regiones definidas, procurando la mejora en la calidad de vida de la población y la generación de trabajo, consolidando el desarrollo humano y el capital social.” (Memoria detallada del estado de la Nación 2004:39)

Resolución 125⁸⁶ en el año 2008 truncó el avance del proyecto. No obstante, la asistencia del INTI permitió la capacitación de 8 trabajadores en materia de organización cooperativa y la transferencia de tecnología para instalar una planta con maquinarias financiadas por una ONG Italiana, aunque con capacidad de procesamiento reducida. Aunque se trata de un sector de actividad con gran potencial para la generación de empleo a través de organizaciones de la ESyS, por lo general distintas empresas de capitales privados son las principales operadoras en este sector de actividad (Rizzo, C. Entrevista Personal, 21 junio 2011; Isern, O. Entrevista Personal, 21 junio 2011).

2.3 Red Argentina de Turismo Rural Comunitario

En el Ministerio de Turismo de la Nación, bajo la coordinación de la Dirección de Desarrollo de la Oferta, en el marco del Programa de Desarrollo de Espacios Turísticos, se encuentra el proyecto Red Argentina de Turismo Rural Comunitario (RATuRC). Su objetivo es contribuir al desarrollo local mediante el fortalecimiento de la autogestión comunitaria del turismo, sustentado en principios de reciprocidad, participación y valoración del patrimonio natural y cultural de pueblos originarios y comunidades campesinas y garantizar que cada comunidad que lo desee acceda a información y pueda decidir y tomar una postura frente al turismo.

El Turismo Rural Comunitario (TRC) es una actividad turística autogestionada y organizada por comunidades de pueblos originarios y campesinas, respetando su organización tradicional y cosmovisión, promovida y comercializada por las mismas comunidades bajo los principios de Comercio Justo. Es también una forma de organización gestionada y sustentada en procesos socio-organizativos locales y endógenos, construida sobre la base del respeto de los espacios, el saber y las reglamentaciones y prácticas culturales de cada comunidad. La actividad turística es regulada y reglamentada en acuerdo con costumbres y códigos de convivencia que generan las mismas comunidades. Los ingresos de la actividad complementan la actividad productiva tradicional rural de cada comunidad y su distribución se

86 Resolución dirigida a incrementar las retenciones a las exportaciones de soja y girasol y establecer un sistema de tasas móviles sujeto a la evolución de los precios internacionales

realiza de forma participativa y equitativa, con el objetivo de lograr el buen vivir de la comunidad (Secretaría de Turismo, 2011).

El proyecto RATuRC actúa meramente como facilitador de estos procesos de organización comunitaria -no siempre reconocidos por los organismos locales- ofreciendo acompañamiento en terreno y promoviendo la sinergia interinstitucional, el intercambio de experiencias y la construcción de redes. Asimismo, facilita la gestión de recursos a partir de diagnósticos exploratorios, promueve la adecuación y sanción de normas provinciales adecuadas al sector y colabora en la definición de estrategias específicas de promoción y comercialización.

Este proyecto se creó en el año 2006 como respuesta a la demanda en terreno y, actualmente, trabaja con 29 comunidades de las regiones Norte, Litoral, Cuyo y Patagonia. Sus acciones se apoyan en la conformación de dos espacios de construcción colectiva, en los que el Ministerio de Turismo asume un rol de coordinación hasta que los procesos avanzan hacia la autogestión: la Red de referentes técnicos en TRC y la Red Argentina de TRC. La primera constituye un espacio de trabajo interdisciplinario e interinstitucional, construido en primera instancia por técnicos nombrados como referentes en el tema por cada uno de los organismos de turismo de las provincias de Jujuy, Salta, Misiones, Corrientes, Chaco y Misiones. Es un espacio abierto a representantes de ministerios, secretarías, institutos, universidades, programas y organismos públicos provinciales y municipales. El temario de trabajo varía desde aspectos teóricos y metodológicos hasta actividades de intercambio de experiencias en terreno y planificación de acciones en conjunto. Por su parte, la RATuRC configura un espacio nacional y horizontal de contención, diálogo e intercambio entre los comuneros involucrados en el tema y en ella participan también referentes de los diferentes niveles de gobierno (Conca Lapasset, D. Entrevista Personal, 15 julio 2011).

2.4 Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión

En el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESyS) se creó en el año 2004, en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo (Resolución nº 256 de 2003), el programa Competitividad para Empresas

Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, conocido como Programa Trabajo Autogestionado⁸⁷. El programa surgió como respuesta concreta a diversas demandas de apoyo de ex-empleados de empresas y fábricas implicados en procesos de recuperación de plantas productivas y fuentes de trabajo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2006).

El objetivo del programa es contribuir a la generación de nuevos puestos de trabajo y al mantenimiento de los existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de las empresas autogestionadas por sus trabajadores en los ámbitos urbanos y rurales. En particular, se propone mejorar la competitividad y sustentabilidad de estas unidades productivas y mejorar sus condiciones de higiene y seguridad.

Las acciones del programa son implementadas en el marco del acuerdo suscripto entre el gobierno argentino y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ratificado por Ley Nº 23.396, bajo el Proyecto ARG/02/003: Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa. En abril de 2006, el MTESyS suscribió un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Fondo Multilateral de Inversiones, para formalizar los términos de la cooperación técnica que le otorgó al programa fondos no reembolsables por 1,5 millones de dólares (Fondo Multilateral de Inversiones, 2011).

A pesar de que las normas y actos reglamentarios que dan origen al programa definen como grupo-objetivo a las empresas autogestionadas en sentido amplio (cooperativas de trabajo, sociedades anónimas gestionadas por sus socios, de responsabilidad limitada, microempresas y otras), en su formulación el programa revaloriza el carácter asociativo del modelo de organización de las empresas y la propiedad social de los bienes y medios de producción, la consecución de prácticas compatibles con el concepto de "trabajo de calidad" que favorezcan el trabajo productivo, la protección social y la equidad, y el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2006).

87 Creado por Resolución MTESyS nº 203 de 2004 y reglamentado por Resoluciones de la Secretaría de Empleo nº 194 de 2004, nº 783 de 2005, nº 281 de 2006 y nº 552 de 2008.

Para acceder al programa las unidades productivas deben presentar, por sí mismas o mediante alguna entidad que las agrupe, una propuesta que dé cuenta de su historia y situación actual, del proyecto de reactivación o fortalecimiento y de las condiciones favorables y las dificultades para su concreción. En base a esta presentación, el programa brinda asesoramiento y orientación a los trabajadores en temas laborales, legales y de organización y facilita el acceso a diferentes líneas de crédito promovidas por el MTESyS en articulación con otros organismos. Los planes de asistencia técnica cuentan con un esquema de seguimiento de la ejecución de los mismos y evaluación de sus resultados, destinado a permitir el análisis del impacto de la ejecución del proyecto en las áreas comercial, de producción, organizacional, aspectos ambientales, como así como también en la inserción en tramas socio-productivas a nivel local y regional.

El programa ofrece apoyo técnico y económico -mediante aportes no reembolsables- para la implementación de proyectos de reactivación o fortalecimiento de las unidades productivas en aspectos tales como el sostenimiento de los trabajadores, el capital de trabajo, la adquisición y/o reparación de bienes de capital y obras de infraestructura. Este financiamiento posee dos líneas de acción: una ayuda económica individual de \$150 por trabajador por un período máximo de 6 meses, y un aporte económico de hasta \$700 por trabajador para la adquisición de materias primas, reparación de equipos, reacondicionamiento de infraestructura, asistencia técnica específica, apoyo a la comercialización, certificación de productos, obtención de habilitaciones, etcétera, con un monto máximo de \$70.000 y un mínimo de \$14.000 por proyecto (Resolución Secretaría de Empleo nº 281 de 2006). Para las cooperativas, estas líneas de financiamiento son más adecuadas a su escala que los montos ofrecidos por el Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, pero a diferencia de este último su acceso es limitado.

El programa también ha contemplado la promoción y difusión de las unidades productivas y sus productos y servicios mediante la organización de exposiciones, rondas de comercialización, publicación de guías de empresas, el establecimiento de nuevas redes comerciales, etcétera, y ha creado una línea de apoyo específica de Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Otro componente del programa es la realización de análisis comparados de autogestión para contribuir al desarrollo, sistematización y difusión de las experiencias autogestivas factibles de ser aplicadas y replicadas en los ámbitos nacional y regional. Con tal propósito, el programa incluye la organización de eventos para el desarrollo de actividades comunes entre las empresas y el análisis de experiencias institucionales de apoyo a la autogestión por parte de gobiernos municipales y provinciales y otros organismos especializados no gubernamentales. De esta forma el programa ofrece una serie de instrumentos relacionados con la gestión organizacional y productiva de las entidades adaptables a las necesidades de cada empresa, de acuerdo a lo que esta manifiesta en su propuesta o lo que sugiere la propia evaluación de los técnicos.

Originalmente, las acciones del Programa se focalizaron en las empresas recuperadas por sus trabajadores, pero a partir de 2007 incorporaron otros emprendimientos autogestionados como cooperativas de trabajo creadas en el marco de otros programas sociales del MPIPSS y el MDS y procesos asociativos vinculados con economías regionales, cadenas de valor sectoriales y desarrollos tecnológicos innovadores.

Al igual que el sector PyME, las empresas autogestionadas atraviesan problemas comunes originados en las condiciones del contexto macroeconómico y las exigencias del mercado, pero a diferencia de estas, deben realizar un gran esfuerzo para conciliar su función económica -rapidez en la toma de decisiones, aumento de la productividad, incorporación de tecnología, entre otras- con el concepto social de organización y administración del trabajo que las caracteriza. Además, por lo general, los trabajadores poseen competencias más relacionadas con el saber hacer del oficio que con la gestión de la empresa (Fondo Multilateral de Inversiones, 2011). A los problemas de organización, se suma la incertidumbre respecto a la propiedad de la planta y los medios de producción que atenta contra la planeación a largo plazo.

Según el informe del Fondo Multilateral de Inversiones (2011), los principales obstáculos que enfrenta el programa desde abril de 2006 se vinculan con la prolongación de los tiempos requeridos para la ejecución de las distintas fases de los proyectos, debido a las características de las empresas destinatarias y la necesidad de su participación activa en la gestión de ciertos aspectos de la operatoria. Otros desafíos que enfrenta para el cumplimiento de sus objetivos son

el acceso a crédito de las empresas asistidas, la adopción de esquemas gerenciales y organizativos (organigramas con asignación de roles y funciones, modelos de informes de gestión y comunicación interna, etcétera) –sólo 7 empresas lo han hecho- y la incorporación de planes de gestión de medio ambiente. Por el contrario, el programa ha logrado mejorar las condiciones y el medioambiente de trabajo de las empresas asistidas, que las mismas establezcan nuevas relaciones comerciales con clientes y proveedores y, al menos parcialmente, que las empresas incorporen innovaciones en sus procesos productivos.

En el año 2010, el MTESyS comprometió un total de \$41,3 millones al programa, lo que representó entre el 2,1% y el 2,6% de los recursos dirigidos a la partida denominada Acciones de Empleo (la cual incluye las sub-partidas Empleo Privado, Mantenimiento del Empleo Transitorio, Seguro de Capacitación y Empleo y Plan Jefes y Jefas de Hogar). En el marco del convenio con el BID, a junio de 2011, el gobierno nacional había desembolsado U\$1.488.650 y el FOMIN U\$365.399 de los U\$3 millones que ambos organismos debían destinar en partes iguales al programa.

En cuanto al alcance relativo del programa, con anterioridad al año 2007 los beneficiarios apenas representaban el 1,7% del total de trabajadores beneficiados por los programas que forman la subpartida Mantenimiento del Empleo Privado. Al ampliarse el grupo-objetivo del programa Trabajo Autogestionado hacia diversas unidades productivas asociativas y autogestionadas, los beneficiarios finales representaron en el año 2010 casi el 6% de los trabajadores involucrados en estos programas.

El Informe Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas del año 2010 (Ruggeri, 2010) estima que existen hoy 205 empresas recuperadas que ocupan un total de 9.362 trabajadores⁸⁸. El programa Trabajo Autogestionado, por su parte, tiene registro de 280 empresas recuperadas que involucran a 11.644 trabajadores. Según sus registros, de las 422 unidades productivas contactadas por el programa, el 95% son Cooperativa de Trabajo y las restantes son Cooperativas de Trabajo y Consumo, de Provisión de Servicios y Sociedades Anónimas. En cuanto a su

⁸⁸ El informe sólo releva aquellas empresas recuperadas que, independientemente de su forma jurídica, se encuentran gestionadas por sus trabajadores.

alcance, el programa estima que, desde su inicio, ha asistido a 375 empresas, de las cuales 241 son empresas recuperadas por sus trabajadores.

2.5 Otros programas

La Dirección Nacional de Promoción de la Comercialización, dependiente de la Subsecretaría de Comercialización de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social financia proyectos orientados al fortalecimiento de espacios comerciales y al desarrollo de estrategias de comercialización, priorizando aquellos en los que participan organizaciones locales y en los que se promueve el asociativismo entre emprendimientos de la ESyS. Los criterios que aplica para la selección de los proyectos y los montos de financiamiento, sin embargo, no son de dominio público (Gutiérrez, M., Entrevista Personal, 11 de nov. 2011).

La Dirección financia espacios de exposición e intercambio, tiendas de ventas de productos, rondas y talleres de intercambio, muestras, ferias y eventos organizados por terceros o por el propio MDS y cartelería. También financia proyectos de consolidación de corredores productivos y de fortalecimiento de las cadenas de comercialización que vinculan a distintos emprendedores de la ESyS.

Por último cabe mencionar la visibilidad y relevancia del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), el Programa Social Agropecuario (PSA) y el programa Pro-Huerta⁸⁹ en sus acciones relativas al fortalecimiento de la ESyS, a través del trabajo territorial realizado por sus técnicos, como parte del proceso organizativo de la agricultura familiar (Moricz, M. Entrevista Personal, 5 oct. 2011). En este sector, la ESyS se torna especialmente relevante cuando los productores logran autoabastecerse y comienzan la búsqueda de alternativas para introducir sus productos en el

89 Con más de 20 años de vigencia, estos programas buscan mejorar la calidad de vida de las familias, los trabajadores rurales y las comunidades indígenas originarias mediante la producción diversificada y equilibrada de alimentos frescos para el autoconsumo y el mercado. El PSA, en particular, brinda asistencia técnica y financiera, apoyo a la comercialización y capacitación a Emprendimientos Productivos Asociativos constituidos por pequeños productores rurales. El Pro-Huerta se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional y ofrece asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a redes prestacionales (comedores, grupos comunitarios, escuelas, etcétera).

mercado. En esta etapa la comercialización directa es casi la única opción -debido a los altos costos relativos que implica la escala artesanal- y con ella la creación de Ferias Francas y Mercados Solidarios.

Aunque el INTA redefinió su misión en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015, integrando a sus prácticas de trabajo los objetivos de competitividad, sustentabilidad y equidad social y el enfoque de desarrollo territorial, existen contradicciones en cuanto al papel de la institución –como prestador de servicios para la agricultura a gran escala y como oferente de los orientados a la agricultura familiar o comunitaria- siendo limitados los recursos humanos y financieros de que dispone para la agricultura familiar. En el año 2008 la institución ha incorporado el Proyecto Específico de Innovación Organizacional del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, línea de trabajo dirigida al fortalecimiento organizativo de los actores de la Economía Social. Este proyecto se propone apoyar las acciones que realizan otros programas, áreas y agencias de extensión con la intención de acompañar procesos organizativos de la Economía Social.

3. Políticas promotoras de inclusión social y empleo

El interés del gobierno nacional por implementar políticas sociales activas promotoras de inclusión social se reflejó a partir del año 2003 principalmente en la esfera del MDS, al establecer como eje prioritario de sus políticas el desarrollo de condiciones favorables para la integración social a través del empleo. Por su parte, el MTESyS también se comprometió a contribuir a la creación de nuevas fuentes de trabajo y al mantenimiento de las existentes, enfatizando su compromiso con el empleo decente y la instauración del trabajo como eje del crecimiento económico. En el marco del PJH, el componente Cooperativas de Trabajo de Construcción incorporó a los planes nacionales de urbanización, vivienda y saneamiento a la forma organizacional de la cooperativa de trabajo, mediante la concertación de acciones entre los ministerios de Desarrollo Social y de Empleo y Seguridad Social con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPySS).

Los programas del MDS y del MPFIPySS incorporaron a la ESyS en su etapa de formulación a través de las formas organizacionales de cooperativas de trabajo,

emprendimientos asociativos y asociaciones. Del mismo modo reconocieron sus prácticas (finanzas solidarias) y algunos de los principios que guían su organización interna y/o externa (gestión participativa, anclaje territorial, propiedad colectiva, cooperación y solidaridad en las relaciones externas, etcétera). Al ampliar las formas de organización posibles –diferenciadas de la lógica de organización netamente mercantil que se privilegiaba en las políticas públicas de los años 90– se planteó un abordaje que pretendió superar la disociación entre lo social (intervenciones vinculadas con la asistencia, el acompañamiento y la promoción de capacidades) y lo económico (inserción laboral, generación de ingresos, etcétera).

El INTI por su parte, desarrolló diversos programas vinculados con la ESyS. Se trata en general de políticas sectoriales que, en algunos casos, priorizan a los sectores de mayor vulnerabilidad social.

Esquemáticamente el surgimiento y vigencia de los programas nacionales con referencias explícitas a la ESyS y sus formas de organización, y con el objetivo de proveer acceso a trabajo y servicios a personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social se presenta en la siguiente Figura.

Figura 4: Políticas promotoras de inclusión social y empleo vinculadas a la ESyS: surgimiento y organismo a cargo de su ejecución. 2003- 2011

Organismo ejecutor	Plan/ Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INTI	Unidades Productivas Tipo (UPT)	→								
	Abastecimiento Básico Comunitario (ABC)	→								
MDS	de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (PMO)	→								
	de promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social	→								
	Ingreso Social con Trabajo (PRIST)	→								
MPFIPySS	Cooperativas de Trabajo de Construcción	→								
	Aguas Más Trabajo (A+T)	→								
	Federal de Emergencia Habitacional (PFEH)	→								

↙ Marca un cambio en la organización del programa. Fuente: Elaboración propia

3.1 Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Como se indicó, el INTI incorporó a sus actividades programas para la generación y transferencia de tecnología industrial para grupos autogestivos y asociativos bajo el Programa de Extensión. Los programas socio tecnológico de inclusión social Unidades Productivas Tipo (UPT) y Abastecimiento Básico Comunitario (ABC) están destinados a familias o grupos de personas en estado de pobreza o vulnerabilidad social que desean gestionar pequeñas unidades productivas, integrándose a una red de producción y comercialización para generar ingresos, capacitarse y vincularse con su comunidad.

Por considerar las restricciones que enfrentan las acciones públicas de los gobiernos en términos de recursos y tiempo para mostrar resultados de gestión, así como su limitada efectividad en la generación de emprendimientos socio-productivos sustentables entre la población desocupada⁹⁰, surge la propuesta de desarrollar UPTs que respondan a las demandas locales de productos y servicios identificadas por los tres actores involucrados en el programa: el INTI, los emprendedores y una organización contraparte (INTI, 2005).

Una UPT es un emprendimiento modelo de pequeña escala tecnológicamente viable, económica y ecológicamente sustentable, con posibilidad de ser replicado en distintos ámbitos geográficos y sectores económicos (micro emprendimientos, PYMEs o cooperativas). A partir de su implementación se pretende construir con los actores participantes del proyecto “una cultura productiva que tenga como pilares el fortalecimiento comunitario, la participación activa de organizaciones sociales y del Estado, así como el fomento de la economía social y el comercio justo como alternativa a la economía de mercado” (INTI, 2011b).

El programa contempla la transferencia de tecnologías blandas e intervenciones psicosociales que promueven el fortalecimiento de los emprendimientos en aspectos relativos a la gestión y la cohesión grupal. Además, requiere de una activa participación de los actores locales que actúan como contraparte –

90 A modo de diagnóstico, el INTI (2005:7) señala que “...los intentos tradicionales implementados para crear micro-emprendimientos no obtienen los resultados esperados debido a dos factores: no distinguen correctamente las habilidades de los emprendedores a la hora de seleccionarlos; no logran que los emprendedores conozcan y utilicen sus fortalezas para transformarlos en empresarios efectivos”.

gubernamentales o no gubernamentales- en la etapa de implementación y seguimiento de los emprendimientos. Con ellos se conforman equipos técnicos multidisciplinarios y se procede a elaborar un plan de trabajo que atiende las complejidades que se presentan en el abordaje de las dimensiones tecnológicas y socio- organizativas.

Hasta el año 2012, el programa ha desarrollado modelos de UPT para la confección de indumentaria con tejido de punto, la sericultura y la producción de biodiesel, los cuales se han implementado en el Centro Demostrativo de Indumentaria Barracas, en la ciudad de Córdoba y en el Partido de Moreno. Todas las UPT pueden comercializar sus productos con la marca MIND.

El programa ABC tiene como fin crear sistemas locales para el autoabastecimiento alimentario. Promueve la producción comunitaria de alimentos y la instalación de centros de producción cogestionados con organizaciones sociales. Mediante el proyecto, las personas en situación de pobreza pueden integrar emprendimientos productivos y comercializan sus productos a través de una “proveeduría comunitaria”. Conjuntamente con el INTI y diversas organizaciones sociales, el proyecto cuenta con el respaldo del Ministerio de Desarrollo Social, la Universidad de San Martín, el INTA y sectores académicos y empresariales.

Hasta el momento se avanzó en la consolidación de siete sistemas ABC, que incluyen la producción primaria, industrial y el intercambio de alimentos. Tres de ellos se encuentran en el Gran Buenos Aires, tres en Tucumán y uno en Concordia. El proyecto estimó que se pueden crear alrededor de 130 puestos de trabajo, la mitad de los cuales serían a tiempo completo. Asimismo, se encuentran en funcionamiento 37 huertas comunitarias y familiares, que darán la producción necesaria para autoabastecer a alrededor de 1.000 familias, y dos proveedurías integradas por dos carnicerías, una panadería y dos distribuidoras de lácteos. En este proyecto se involucraron 7 redes organizativas del sector social y alrededor de 230 trabajadores. El proyecto implica un 31% de ahorro del presupuesto familiar respecto de la compra de los primeros productos de la proveeduría, traducido al aumento de la capacidad de compra (Instituto Nacional de Tecnología Industrial, 2011a).

3.2 Ministerio de Desarrollo Social

Desde el año 2003 y hasta comienzo del año 2010, las acciones del MDS se organizaron en torno a cuatro líneas de acción: el Plan Familias, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Recreación y Deporte Social. Paulatinamente, los recursos del MDS se centraron en las partidas Promoción y Asistencia Social y Pensiones no Contributivas, dejando en manos de otros Ministerios las acciones vinculadas con Educación y Cultura (en el año 2003), Agua y Alcantarillado (en el año 2004) y Vivienda y Urbanismo (en el año 2007). A partir del año 2010, las políticas del MDS se integraron en dos ejes de acción: el Plan Argentina Trabaja y el Plan Familia Argentina, con múltiples herramientas programáticas y el objetivo general común de construir ciudadanía. El Plan Familias reconoce a la familia como institución primaria clave en la implementación de las políticas públicas orientadas a promover la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de las personas y la inclusión social.

El Plan Argentina Trabaja, por su parte, conjuga diversos programas⁹¹ dirigidos a promover el desarrollo de emprendimientos productivos sustentables, el trabajo en red y la puesta en marcha y fortalecimiento de empresas sociales, mutuales y cooperativas que se desarrollan en el marco de lo que denomina Economía Social. Su objetivo es generar trabajo digno y genuino que fomente la integración social, la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social y el desarrollo de igualdad de oportunidades. El enfoque que sustenta sus acciones plantea que el trabajo es “...el mejor organizador e integrador social y una herramienta eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012).

En las publicaciones oficiales el MDS define a la Economía Social como una economía democrática y distributiva, asociada a una estrategia de equilibrio territorial generadora de nuevas oportunidades de empleo e ingresos y promotora de vínculos solidarios y espacios colectivos que incentivan la organización de las comunidades y mejoran la calidad de vida de las personas

91 Desde el año 2010, el Plan Argentina Trabaja engloba al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, el programa de promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y el programa Ingreso Social con Trabajo, así como las acciones del Ministerio de Desarrollo Social en el marco de las leyes de Marcas Colectivas y Monotributo Social.

(Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2009; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007).

La estrategia de trabajo del MDS se apoya en el abordaje territorial (Ministerio de Desarrollo Social, 2012; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2007) lo que equivale a reconocer la dinámica propia de cada municipio, provincia o región y la acción coordinada entre el Estado, las organizaciones sociales y las comunidades. Este enfoque de la planificación y la puesta en marcha de las políticas sociales reconoce la participación de diferentes actores que aportan su propia perspectiva y fortalecen la capacidad de gestión. El Estado nacional asume como función principal la articulación, fortalecimiento y acompañamiento técnico, político y administrativo de los equipos técnicos en el territorio para su consolidación y la promoción de un desarrollo integral centrado en la generación de trabajo y la promoción de las familias. En la actualidad, los espacios de organización y participación de las comunidades en los diagnósticos de sus problemáticas y en la propuesta de soluciones son los Centros Integradores Comunitarios⁹², los Centros de Referencia⁹³ y los Promotores Territoriales para el Cambio Social⁹⁴.

92 Son espacios públicos de escala municipal construidos en las zonas más vulnerables del país para promover la articulación entre el Gobierno nacional (los ministerios nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil. En su interior funciona una Mesa de Gestión Local desde donde estos actores impulsan y desarrollan, de manera conjunta, acciones para la atención primaria de la salud y el desarrollo social de las comunidades.

93 Espacios conformados por equipos interdisciplinarios encargados de articular las diversas líneas de acción del MDS y estas con las acciones de los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales para promover, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial. Funcionan como delegaciones locales del nivel central y reciben apoyo de las distintas áreas de decisión técnico-administrativas del Ministerio.

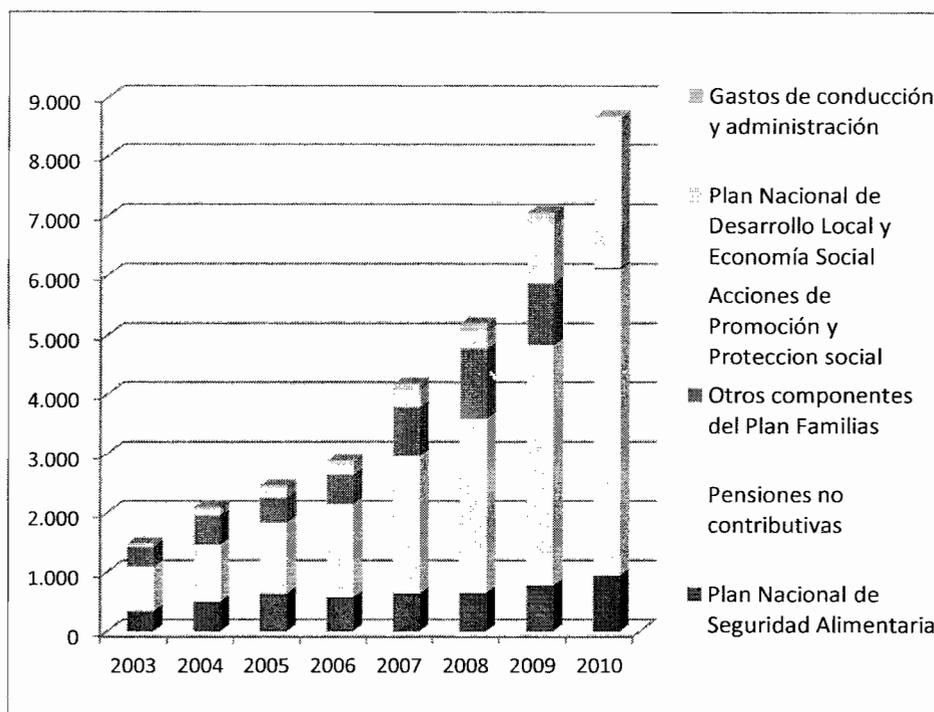
94 El Programa Promotores Territoriales para el Cambio Social se propone fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios con el objetivo de articular las distintas políticas sociales implementadas desde el Ministerio, en vinculación con otros ministerios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos provinciales y locales en todo el territorio nacional. Los promotores territoriales son referentes comunitarios convocados por diversas organizaciones sociales y territoriales, tienen entre sus funciones las de impulsar el protagonismo ciudadano en la realización de derechos, capacitar a formadores desde la mirada de la educación popular, conformar equipos de trabajo que promuevan la participación y organización comunitaria y viabilizar el acceso de la población a las políticas sociales.

Los recursos destinados a las políticas sociales se incrementaron sensiblemente a partir del año 2003 y continuaron aumentando hasta el año 2010, incluso en términos reales. Sin embargo, el conjunto de programas que hoy forman el Plan Argentina Trabaja no tuvo siempre igual importancia en la ejecución presupuestaria del MDS. Entre los años 2003 y 2008, su participación anual en los recursos ejecutados por el MDS fue, en promedio, del 2,4%. Con la creación del programa Ingreso Social con Trabajo en el año 2009, el conjunto de programas alcanzó una participación del 10%, y del 25% en el año 2010. La creación de este programa impactó también en el presupuesto del INAES, que aumentó significativamente en el año 2009 con respecto al año anterior -325%, en términos reales- para hacer frente a las actividades de registro y capacitación que requirió la multiplicación de cooperativas.

Durante el periodo 2003- 2010, la mayor parte del presupuesto del MDS se destinó al Plan Familias, en particular al programa Pensiones no Contributivas que ejecutó, en promedio, el 53% de los recursos del MDS. Por otra parte, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria redujo paulatinamente su participación del 23%, en el año 2003, al 11% en el 2010 (Gráfico 8 y Cuadro 19 en el Anexo 2).

En términos generales, una de las mayores innovaciones del MDS en este nuevo periodo consistió en reconocer las experiencias productivas y organizacionales generadas en el marco de la crisis económica y social incluyéndolas en propuestas de desarrollo productivas, de comercialización y auto-sostenimiento dirigidas a la inclusión social, con la finalidad de estimular la organización de la sociedad civil, especialmente de aquellos sectores más vulnerables.

Gráfico 8: Evolución del gasto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social según partidas presupuestarias (no incluye INAES). 2003-2010. En millones de pesos constantes (2003=100).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los informes de Ejecución Físico Financiera del Presupuesto de la Administración Nacional (2003-2010).

Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) surge en agosto del año 2003⁹⁵ con el propósito de brindar instrumentos para recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la mejora de los ingresos de las familias en situación de vulnerabilidad económica, reconociendo al sistema productivo como espacio fundamental de socialización. El Plan se constituye como sistema de apoyo a iniciativas económicas vinculadas con las demandas de los mercados y con la cultura, los saberes y los recursos existentes en cada territorio.

Sus objetivos generales consisten en mejorar el ingreso de la población en situación de vulnerabilidad mediante el trabajo, promover la consolidación de la Economía Social –como la denomina el plan- mediante el apoyo técnico y

⁹⁵ Reglamentado en el año 2004 por la Resolución SPSyDH n° 360 de 2004 y sus aspectos operativos se establecieron en el año 2006 por la Resolución SPSyDH n° 192 de 2006.

financiero a emprendimientos productivos, mejorar los procesos de desarrollo local, incrementar el capital social y promover la participación de los actores locales públicos y privados (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2005; Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a).

En un primer momento, el PMO se orientó principalmente, a través de su componente “Herramientas por Trabajo”⁹⁶ a beneficiarios del PJH organizados en emprendimientos productivos necesariamente asociativos de hasta tres personas que no fueran familiares directos, o en cooperativas de trabajo. Otras líneas de acción que adquirieron progresivamente mayor relevancia se destinaron a personas y grupos de personas desocupadas o sub-ocupadas, en situación de pobreza y/o vulnerabilidad⁹⁷, organizadas en experiencias productivas o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2003; Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a).

Inicialmente, el plan ofrecía financiamiento a emprendimientos productivos unipersonales, asociativos, familiares o comunitarios, mercantiles o para el autoconsumo y/o la transferencia no mercantil hacia organizaciones comunitarias. En una segunda etapa, incorporó una línea de financiamiento dirigida a proyectos considerados estratégicos a nivel territorial, definidos como grupos de productores pertenecientes al mismo sector o a eslabones complementarios de una cadena de valor sin acceso al sistema de crédito formal. El Plan también brindó asistencia técnica y capacitación a equipos provinciales y municipales y a organizaciones de la sociedad civil para la formulación y ejecución de proyectos, y a espacios asociativos, formales e informales, para su fortalecimiento institucional y su entramado territorial (Tabla 3).

96 Este componente fue diseñado desde el MDS, pero su implementación y ejecución se encontraba a cargo del MTESyS, debido a que utilizaba recursos del PJH y estaba dirigido a sus beneficiarios. En el año 2007, la responsabilidad político-técnica de este componente se traslada al MTESyS y, por lo tanto, el componente pasa a formar parte del sistema de políticas de este ministerio, trasladando el eje de su enfoque desde la inclusión social a la inserción laboral y la calidad del empleo.

97 Cabe recordar que a fines del 2003, el 94% de los trabajadores desocupados y el 84% de los trabajadores ocupados no asalariados se encontraban en situación de exclusión o vulnerabilidad

Tabla 3: Líneas de acción del Plan nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” según el sujeto destinatario.

	Destinatarios	Modalidad de Financiamiento
Unipersonales, familiares y de autoconsumo	Emprendimientos integrados por un emprendedor o unidad familiar, que requieren pequeñas inversiones que complementen su equipamiento y/o capital de trabajo.	Subsidio para la adquisición de insumos, materiales y/o bienes de capital, por un monto de diez SMVM por emprendimiento
Asociativos Comerciales ⁹⁸	Emprendimientos formados por tres o más integrantes con experiencia o potencialidad asociativa, que requieren de inversiones para su desarrollo productivo y para mejorar la comercialización de sus productos.	Subsidio para la adquisición en insumos, materiales y/o bienes de capital, hasta un monto de diez SMVM por persona asociada al emprendimiento productivo.
Encadenamientos productivos y Servicios de apoyo a la producción	El conjunto de unidades socioproductivas que intervienen en el proceso de conformación del entramado productivo y comercial, horizontal o vertical.	Subsidios en equipamiento, insumos, materiales y/o bienes de capital, con contraparte institucional debidamente fundamentada.
Fortalecimiento institucional, Asistencia Técnica y Capacitación	Programas de fortalecimiento organizativo de actores gubernamentales y no gubernamentales, que contribuyan a la consolidación de los emprendimientos y de espacios de concertación multiactoral. Se contemplan acciones de capacitación, asistencia técnica, certificados de calidad y/o de origen, habilitaciones bromatológicas, registro de productos, equipamiento de gestión colectiva para la comercialización, etcétera.	Subsidio monetario no reintegrable a la organización administradora, con contraparte institucional sujeta a convenio.
Apoyo a la red de financiamiento de la Economía Social	Apoyo económico para organizaciones que forman fondos de financiamiento destinados a fortalecer las capacidades y recursos de las organizaciones locales, con el fin de que estos garanticen la continuidad de la asistencia técnica y financiera de los emprendimientos de la economía social.	Cooperación y asistencia técnica en la formulación de proyectos integrales y asistencia financiera para la incorporación de tecnología y equipamiento para brindar asistencia técnica y financiera a los emprendimientos financiados
Fondos de Microcréditos ⁹⁹	Constitución de Fondos de microcrédito destinados a financiar inversiones de unidades productivas/ de servicios, individuales o familiares. (incluye los Fondos REDES, Fondos Descentralizados de Microcrédito y la línea Banco Popular de la Buena Fe)	Subsidio monetario no reintegrable para la organización que constituye el fondo. Los microcréditos deben destinarse a emprendimientos productivos o de servicio en base a la conformación de grupos con garantías solidarias y ser usados para la adquisición de capital de trabajo, activos patrimoniales, refacciones, insumos, u otro destino de carácter productivo y/o de servicios sustentable.

Fuente: Elaboración propia en base a Anexo I de la Resolución SPSyDH n° 192 de 2006

98 Con anterioridad a la Resolución n° 192 de 2006 los Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales debían realizar una contraprestación no monetaria equivalente al 20% del subsidio recibido a una organización de la sociedad civil.

99 Con la promulgación de la Ley de Microcrédito en el año 2006, este componente es transferido a la órbita de la CONAMI.

El Plan propone un abordaje productivo integral que, además de otorgar financiamiento a unidades productivas, considera la dinámica territorial y promueve la descentralización de las acciones y la participación de los múltiples actores locales en la conformación de un proyecto concreto de Desarrollo Local dirigido a mejorar la calidad y cantidad de los puestos de trabajo generados, otorgando mayores posibilidades de consolidación y crecimiento a los emprendimientos.

En los documentos de actuación político-administrativos, el Plan concibe al Desarrollo Local como un proceso endógeno de crecimiento con impacto social que considera las potencialidades del territorio (sus recursos sociales, naturales, técnicos, económicos, institucionales, culturales) y su sustentabilidad (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a). Según este enfoque, el Desarrollo Local se articula con la Economía Social cuando logra generar una red de relaciones económicas y sociales que propician la convergencia entre viabilidad económica y utilidad social. Se trata de procesos productivos orientados a satisfacer las necesidades básicas y de ingresos de personas y grupos que atraviesan dificultades socioeconómicas y que, por lo general, se desarrollan en el marco de la economía informal o de subsistencia.

Aunque por sus propios objetivos el PMO en su formulación reduce el alcance de la Economía Social a la población vulnerable, reconoce los fundamentos de los principios de solidaridad y reciprocidad para involucrar una variedad de formas de organización productiva. Un rasgo común de estas organizaciones de Economía Social, según el PMO, es el establecimiento de reglas –explícitas e implícitas- en las que la participación y el poder de decisión de las personas no dependen del capital detentado. En este sentido, la noción de Economía Social que adopta el PMO se acerca más a la perspectiva de la Economía Popular formulada por Coraggio (2007, 2010a) que a la de la Economía Social y Solidaria. Los emprendimientos productivos son reconocidos por el programa como unidades domésticas integradas por individuos vinculados de manera sostenida, que son -de hecho o de derecho- solidaria y cotidianamente responsables de la obtención y distribución del ingreso necesario para la reproducción de todos sus miembros. El conjunto de capacidades de trabajo que poseen los miembros de los emprendimientos para resolver su reproducción es considerado su fondo de trabajo y su realización -como reconoce el PMO- puede abarcar diversas formas

de trabajo: por cuenta propia, asalariado, para el autoconsumo, solidario, de formación y capacitación, etcétera.

La Economía Popular, sin embargo, no es solidaria por naturaleza sino que representa un conjunto desarticulado de actividades con recursos limitados donde coexisten formas solidarias con otras de explotación laboral, subordinadas –directa o indirectamente- a la lógica del capital y de la política asistencial del Estado (Coraggio, 2010a).

En sus inicios, el Plan se propuso lograr masividad en su alcance e instalar en la agenda pública una nueva estrategia de intervención basada en la articulación de lo social y lo productivo, procurando superar las acciones de asistencia crítica a la emergencia social -en particular el PIH- desplegadas durante el periodo 2001-2002. Durante el primer año de ejecución, se reorganizaron las múltiples líneas de acción del MDS destinadas a apoyar a emprendimientos productivos y se diseñaron nuevos instrumentos para responder a las demandas de estas experiencias. Esto implicó cambios en la estructura organizacional y los circuitos administrativos, la adaptación de las prácticas institucionales y la cultura organizacional de las áreas responsables de la implementación del Plan¹⁰⁰ (Roffler & Rebón, 2006; Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007a).

Algunos gobiernos provinciales y municipales modificaron su estructura creando unidades públicas ad hoc y/o asignando recursos financieros y humanos para implementar el PMO en sus territorios y atender las demandas de la población beneficiaria. De los municipios que implementaron el Plan, hacia fines del año 2006 el 87,2% tenía en su estructura organizativa un área específica vinculada con el desarrollo productivo local, donde se gestionaba, en el 91,4% de los casos, el PMO. En algunos casos estas áreas estaban vinculadas con la producción (50,1%), en otros con el desarrollo económico (25,2%) o el desarrollo social (13,7%) y, en menor parte, con el empleo (5,8%). Casi el 70% de estas áreas fueron creadas con posterioridad al año 2003 (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b)¹⁰¹.

100 La puesta en marcha del PMO significó la integración y articulación de 11 áreas y de 18 programas preexistentes.

101 Al revisar el organigrama de los gobiernos nacional, provincial y municipal, Hintze y Deux (2007) encuentran que la mayoría de las áreas de gobierno encargadas de las

En el Municipio de Morón, por ejemplo, el área a cargo de la implementación del PMO adquirió el carácter de Dirección de Promoción del Empleo y la Economía Social en el año 2004, bajo el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social y en el año 2007, fue trasladada a la Subsecretaría de Desarrollo Económico Local, con la intención de reforzar la orientación productiva del programa e integrar a los emprendimientos a la estrategia de desarrollo del partido.

La masividad que adquirió el programa en sus primeros años se debió a la fuerte demanda de financiamiento para la creación y fortalecimiento de fuentes de ingreso por parte de la población beneficiaria más que a una estrategia de desarrollo territorial planificada por los actores locales. Inicialmente, actuó como un mecanismo para transferir recursos a la población vulnerable en una situación de urgencia social que no dio lugar a la realización de diagnósticos de la economía local ni a la planificación territorial.

La actividad de los emprendimientos se concentró en rubros intensivos en el uso de trabajo poco calificado como el textil (26,4%), la alimentación (16,6%), la ganadería (12,7%) y la construcción y servicios asociados (7,3%). La excepción fueron aquellos emprendimientos dedicados a la producción gráfica e imprenta y la fabricación de productos de caucho y plástico que en conjunto representaron tan sólo el 3,4% de las unidades económicas financiadas (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b). La elección de la actividad productiva estuvo motivada, en la mayoría de los casos, por la experiencia laboral de sus integrantes (52%), la existencia previa al programa del emprendimiento (52%), las bajas barreras de entrada al mercado y/o la superposición del espacio de producción con el espacio doméstico. Esta última estrategia permitió a los hogares aportar recursos al emprendimiento, considerados como propios de la vivienda y bajar sus costos, aunque también expresó la baja escala de producción y la dificultad de acceder a espacios de producción específicos. En estos casos, la

políticas dirigidas a la Economía Social se ubican en reparticiones destinadas a la acción social y raramente comparten su ubicación con las áreas destinadas a cooperativas y mutuales. Estas últimas se ubican, por lo general, en reparticiones dedicadas a la producción, gobierno/justicia, economía y trabajo. Esta situación dificulta la articulación entre los organismos públicos dirigidos a unas y otras unidades económicas y, en el caso de las primeras, restringe su recorte de la población beneficiaria a la 'población vulnerable'. Las diferentes lógicas y contextos que dan origen a estas áreas de gobierno reflejan la tensión que existe entre ambos segmentos de la ESyS.

urgencia de generar ingresos por parte de los beneficiarios limita sus posibilidades de insertarse en producciones que requieren periodos largos o medianos de maduración (Coraggio & Sabaté, 2010).

Tanto en el Municipio de Rosario, que contaba con un Plan Estratégico desde el año 1998, como en el Municipio de Morón la actividad de los emprendimientos financiados a través del PMO respondió a la evaluación por parte de los técnicos locales de la viabilidad económica del proyecto y la posibilidad de que el monto del financiamiento permitiera adquirir la maquinaria e insumos necesarios. De manera progresiva, la interacción de los beneficiarios en el mercado permitió a los funcionarios locales adquirir conocimientos específicos sobre los rubros propios de los emprendimientos, a partir de los cuales se pudiesen gestar procesos de organización colectivos con capacidad para incorporar los saberes y activos de los emprendedores y, a su vez, generar un salto cualitativo en sus condiciones de vida.

Durante la primera etapa quedó en evidencia lo inadecuado de las normas municipales para acompañar la implementación de este tipo de programas, especialmente en lo referido al sistema municipal de compras. En el Municipio de Rosario esta situación se resolvió generando un sistema administrativo especial para que las órdenes de compra y las facturas de los insumos y maquinarias subsidiadas se realizaran a nombre de cada emprendimiento, evitando así recurrir a licitaciones privadas y públicas. Sin embargo, este sistema sólo pudo ser utilizado para el componente Herramientas por Trabajo, lo que limitó el alcance del programa.

Los requisitos administrativos del PMO¹⁰² también generaron dificultades que en algunos casos fueron corregidas flexibilizando algunas exigencias por parte de las direcciones nacionales, como la simplificación de los formularios para la presentación de los proyectos, no obstante lo cual debieron ser completados por organizaciones intermediarias (municipios y organizaciones sociales) debido a las dificultades que representaban para los beneficiarios. Las organizaciones sociales,

102 Inicialmente los requisitos eran: documentación de la organización intermediaria, presentación de tres presupuestos de los insumos y maquinarias a financiar, aval del Consejo Consultivo Local y acta acuerdo de las donaciones que los emprendimientos debían realizar como contraprestación a organizaciones comunitarias.

en particular, tuvieron también dificultades para conseguir el aval del Consejo Consultivo Local. En diversos municipios del conurbano bonaerense, esto se debió a la baja visibilidad o inexistencia de los Consejos Consultivos Locales, o a que su composición reflejaba exclusivamente las preferencias políticas del gobierno municipal, lo que ponía en cuestión su carácter participativo, o bien que no cumplían el rol teóricamente asignado en la selección y orientación de los proyectos productivos (Merlinsky & Rofman, 2004). Por otra parte, el tiempo transcurrido entre la presentación de los proyectos y la transferencia de los fondos desde el MDS hacia las organizaciones intermediarias promedió los diez meses, lo que provocó inconvenientes derivados de la modificación del costo de los insumos y maquinarias y la pérdida de interés por parte de los solicitantes.

La segunda etapa se inició a mediados de 2004, a partir de la vigencia de la normativa que estructuró el funcionamiento del Plan incorporando nuevos instrumentos financieros y técnicos para complementar las modalidades ya existentes. Surgido como un modelo de gestión centralizada con relación a la evaluación de los proyectos y de asignación de recursos por demanda, el Plan priorizó en esta etapa un modelo de gestión descentralizada (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b), impulsando cambios estructurales en la normativa tributaria -como el Monotributo Social- y la inclusión de líneas de apoyo a proyectos estratégicos promotores de desarrollo local (Encadenamientos productivos y Servicios de apoyo a la producción) (Tabla 3).

El modelo de gestión propuesto por el Plan se basó en la articulación de las diferentes áreas del MDS a cargo de sus diversos instrumentos de política pública y de estas con los diferentes niveles de Estado. La implementación de acciones que fortalecieran las estructuras productivas de cada región y mejoraran la equidad en la distribución de lo generado por el crecimiento económico dependía de la articulación e integralidad de sus acciones¹⁰³.

103 En el año 2004, el Plan cruzaba transversalmente diferentes áreas del MDS, entre ellas la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social a cargo de los programas Regional de Emprendimientos Sociales, Emprendimientos Productivos Solidarios, Emprendimientos Productivos unipersonales y familiares, Fondo Solidario para el Desarrollo Descentralizado; la Dirección Nacional de la Juventud donde se gestionaban los programas Jóvenes por el Desarrollo, DINAJU–Programa de Empleo Comunitario e Incluir; la Dirección de Acciones Compensatorias a cargo de subsidios institucionales para la realización de proyectos productivos; y el área Proyectos Sectoriales. Además, el Plan incidía en las

A comienzos del año 2005, el MDS firmó convenios con las provincias para crear Unidades de Evaluación Provinciales, integradas por representantes técnicos del MDS y de las áreas sociales y productivas de los gobiernos locales, encargadas de la recepción y pre-evaluación de las propuestas de trabajo y del seguimiento de los proyectos implementados (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b).

Este modelo de gestión incentivó la articulación de las áreas social y productiva en algunos gobiernos provinciales y municipales que tradicionalmente habían funcionado de manera desarticulada y sin ninguna estrategia de coordinación política. Sin embargo, también mostró la heterogénea capacidad de las provincias y municipios para llevar adelante una modalidad de trabajo conjunta con el gobierno nacional y otros actores estatales. En algunos casos, la decisión política no fue acompañada con capacidad de gestión por parte de los equipos provinciales y/o locales para conformar los circuitos y procedimientos de la Unidad de Evaluación. En otros casos, se evidenció la ausencia de equipos técnicos capacitados y de los recursos financieros y tecnológicos necesarios para asumir las funciones y responsabilidades que demanda un modelo de gestión de esta naturaleza.

En la tercera etapa, con el inicio de una nueva gestión de gobierno, los objetivos explícitos del Plan acentuaron la necesidad de propiciar el desarrollo y consolidación de los emprendimientos y sus vínculos con el sector formal de la economía (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2006; Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007). En este sentido, se propuso la construcción de un sistema nacional de apoyo a la Economía Social que permitiera a la población beneficiaria superar integralmente las problemáticas detectadas por el programa: restricciones en el acceso a fuentes de financiamiento, déficit de asistencia técnica, baja integración con la economía formal, falta de regulación de la actividad, etcétera. Desde fines del año 2006 y durante el año 2007 se crearon a

acciones de ciertos organismos descentralizados como el Fondo Participativo de Inversión Social, el Fondo de Capital Social – FONCAP, el INAES y tenía acuerdos con el Ministerio de Trabajo de la Nación para la implementación del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Tipología 6 del Componente Materiales. Cada uno de estos programas gestionaba uno o más instrumentos en la búsqueda de objetivos específicos -capacitación, apoyo técnico, financiamiento, etcétera-.

nivel nacional algunas medidas e instrumentos de gestión como el Consejo Empresario¹⁰⁴ y se profundizaron otros componentes: se realizaron convenios con universidades nacionales e institutos técnicos de la producción industrial y agropecuaria para el apoyo y acompañamiento de los emprendedores, se implementaron nuevos instrumentos de promoción y capacitación en comercialización y se promovió una mayor descentralización en la gestión (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b).

Desde sus inicios y hasta agosto de 2009 la totalidad de las líneas del PMO apoyó financieramente a 80.000 emprendimientos en los que participaban casi 700.000 emprendedores.

Cuadro 11: Alcance del Plan “Manos a la Obra”. 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Unidades Productivas	6.947	26.914	20.271	8.437
Beneficiarios	141.000	284.670	80.688	27.757
Inversión anual (\$)	18.412.779	145.708.154	109.585.916	100.000.000

Fuente: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano (2007).

La sostenibilidad económica de los emprendimientos mercantiles está ligada a su capacidad de generar ingresos netos adecuados a las necesidades de los hogares de manera continua. Según el informe *Resultados de la evaluación de medio término* (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b) del PMO¹⁰⁵ los emprendimientos financiados en el año 2004 tuvieron una tasa de mortalidad del 27,8% luego de dos años de actividad y el 14% aún no había distribuido ingresos entre sus asociados. El ingreso promedio mensual generado por estos emprendimientos en la primera mitad del año 2006 no impactó significativamente en la situación material de los hogares, dado que el 67% de los emprendimientos generaba ingresos mensuales para cada uno de sus integrantes menores a \$400.

104 El objetivo del Consejo Empresario es que los emprendimientos financiados por el PMO sean incorporados por otras empresas a su nómina de proveedores permanentes, que se inserten en cadenas productivas o que conformen microrregiones (Arroyo, 2006).

105 Informe basado en una encuesta con representatividad nacional aplicada a 950 trabajadores representantes de emprendimientos financiados en el año 2004.

Este monto representaba el 50% del ingreso medio de la ocupación principal de los trabajadores por cuenta propia y casi un 31% adicional al valor de la Canasta Básica Total para el adulto equivalente. No obstante, los ingresos derivados de la actividad del emprendimiento permitían que el ingreso familiar del 22% y el 32% de los beneficiarios encuestados estuvieran por encima de la línea de pobreza e indigencia respectivamente.

Frente a la baja sustentabilidad económica de los emprendimientos, es comprensible que el 40,2% de las personas encuestadas tuviera otro trabajo adicional al emprendimiento, mayoritariamente como cuentapropista (42,4%) o empleado no registrado (34,3%), y que sólo la mitad manifestara que su ocupación en el emprendimiento era permanente (Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, 2007b). Aún los referentes de emprendimientos con buenos resultados económicos —el 9% recibía un ingreso mensual mayor a \$1.000— deben tomar decisiones cuyo éxito o fracaso es premiado o castigado por el mercado repercutiendo directamente en las condiciones de vida de su familia. Lejos de fortalecer un mecanismo de inclusión social como es el trabajo, individualmente los emprendimientos pueden transformarse en un factor interno de vulnerabilidad.

En el año 2010, el MDS adecuó el alcance de las herramientas programáticas y el PMO¹⁰⁶ pasó a englobar el conjunto de las vinculadas con la Economía Social con destino a la generación de empleo y la inclusión social. Su modalidad de intervención se constituyó como una herramienta más del Plan, bajo la denominación Proyectos Socioprodutivos “Manos a la Obra” (Resolución del MDS 2.476 de 2010). Esta línea de acción continúa brindando financiamiento a un amplio espectro de unidades económicas: familiares, asociativas, pre-cooperativas, comerciales y productivas comunitarias de hasta cinco integrantes, encadenamientos productivos, emprendimientos de apoyo a la producción y empresas autogestionadas (empresas recuperadas, cooperativas y mutuales).

En sus inicios, el PMO alcanzó un carácter nacional y masivo y su propuesta marcó un punto de inflexión en el enfoque de las políticas sociales al introducir en los

106 Aunque el Plan general se denomina Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, los programas que lo forman utilizan la marca registrada “Argentina Trabaja”.

ámbitos de gestión de las políticas públicas y en el discurso ante la opinión pública las nociones de desarrollo local y Economía Social y, con ellas, el debate en torno a una modalidad de intervención centrada en el territorio, el asociativismo y los espacios multiactorales. Su enfoque significó también la recuperación y reorientación institucional de los gobiernos provinciales y municipales y de numerosas organizaciones sociales hacia líneas de acción productivas, lo que motivó la creación de múltiples productos finales en su etapa de implementación.

La implementación del PMO consolidó las acciones de asistencia técnica, capacitación y financiamiento dirigidas a emprendimientos que tanto el Municipio de Morón¹⁰⁷ como el de Rosario¹⁰⁸ habían comenzado a desarrollar en respuesta a las estrategias de vida de la población en los años de crisis. En Bahía Blanca, el PMO instaló la Economía Social como parte de las políticas sociales del municipio y fue una fuente de recursos importante durante la etapa inicial de conformación del ámbito político-institucional de participación que formaron el gobierno municipal y Cáritas Bahía Blanca.

En Morón, el Consejo Municipal de Economía Social y Solidaria facilitó la relación directa, aunque no necesariamente horizontal, entre las cooperativas, mutuales y emprendimientos sociales y el Municipio, y brindó un canal institucionalizado para influir en las decisiones de las áreas municipales vinculadas con el sector. Este espacio de participación, no obstante su carácter meramente consultivo, junto con el propio proceso de implementación del PMO motivaron la creación de diversos productos finales a nivel local¹⁰⁹. Sin embargo, estas acciones no

107 El PMO financió, a través del Municipio, la adquisición de maquinarias e insumos y actividades de asistencia técnica y capacitación para 57 emprendimientos asociativos por un monto total de \$531.929 en el año 2005.

108 El municipio de Rosario presentó 526 proyectos al PMO para su financiamiento por un monto total de \$ 6,5 millones. Hacia fines de 2011, el 80% de estas iniciativas había iniciado o finalizado el proceso de compra de insumos y maquinarias y el 20% restante había sido rechazado por ser considerado inviable, dado de baja por sus miembros o reformulado. El total de iniciativas productivas involucraba a unas 1.400 personas, el 70% mujeres y el 77% con un nivel máximo de educación menor a secundaria completa.

109 Entre los productos finales generados por el Municipio se encuentran la eximición del pago de ciertas tasas asociadas a la habilitación y desarrollo de la actividad productiva, la asistencia técnica y capacitación brindada por tutores empleados por la Municipalidad –a diferencia de otras organizaciones intermediarias que cubrieron este componente del PMO con personal contratado y temporal-, la creación de espacios permanentes de

promovieron la articulación de los emprendimientos sociales en torno a un proyecto común que favoreciera el ejercicio de una relación más horizontal con el Municipio —excepto el caso de un reducido grupo de emprendedores que formó una asociación civil y comenzó a desarrollar proyectos de manera autónoma— (Celia, F. Entrevista Personal, 5 abril 2010).

La implementación del PMO en la ciudad de Rosario derivó en la creación a nivel local de programas sectoriales (de vestimenta y calzado, de producción de animales, de alimentos, de producciones artesanales, de pesca artesanal y de servicios a la construcción) acordes con la actividad de los emprendimientos, y productos finales dirigidos a acompañar a la población beneficiaria tanto en la etapa de creación de sus emprendimientos como durante el desarrollo de su actividad productiva y comercial¹¹⁰. De este proceso surgieron diversas organizaciones de emprendedores para la compra colectiva de insumos, la comercialización en espacios formales, etcétera.

Sin embargo, los proyectos de mayor incidencia en la creación de empleo —no en cantidad sino en sostenibilidad— fueron generados por la Subsecretaría de

comercialización y exhibición de los productos y la transferencia de recursos a emprendimientos integrados por personas desocupadas o subocupadas en situación de vulnerabilidad residentes en el Partido para la compra de insumos y maquinarias. Esta última acción fue diseñada por el Municipio en el año 2007 y fue financiada por el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (Ordenanza n° 10.050 del año 2007 promulgada por el Decreto n° 20 del año 2008). Los tutores también se encargaron de fiscalizar el cumplimiento de ciertas normas definidas por el propio PMO, como la prohibición de revender productos, vender las maquinarias recibidas, producir bienes no contemplados en el proyecto original sin previo aviso, etcétera. Hacia mediados del año 2009, de los 130 emprendimientos financiados, el 45% habían recibido un subsidio del PMO y 22% del programa local.

110 Entre los productos generados por el Municipio se encuentran la asistencia técnica - con anterioridad a la constitución del emprendimiento y a lo largo de su funcionamiento - y capacitación continúa con tutores empleados por la Municipalidad, servicio de vinculación con organizaciones sociales y fuentes de financiamiento. Además creó el Registro Municipal de Emprendimientos Locales, adaptó el trámite de habilitación bromatológica a las posibilidades económicas de los emprendimientos gastronómicos (Gestión de Inocuidad del Producto), creó un centro de capacitación y espacio para la producción de alimentos y ofrece lugares permanentes de comercialización. La Subsecretaría gestionó ante el PMO el financiamiento de 500 proyectos, de los cuales comenzaron a trabajar efectivamente 300. En la actualidad se encuentran registrados unos 700 emprendimientos autogestionados.

Economía Solidaria del municipio a partir de oportunidades latentes en el territorio, involucrando a varios emprendimientos asociativos y/o individuales dentro de una misma cadena productiva (banco de insumos para alimentos, reciclado de nylon, fabricación de bolsas de papel). Estos proyectos fueron financiados por una línea especial del MDS –debido a sus montos y en ausencia de un circuito administrativo y criterios de financiamiento definidos-, que permitió la incorporación de tecnología adecuada para competir en el mercado y aseguró su sostenibilidad. Entre estos proyectos se encontraba el diseñado por el programa Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos mencionado en la sección 2.2.

Una de las primeras actividades de co-construcción del gobierno municipal y Caritas Bahía Blanca fue la elaboración en el marco del Consejo Distrital de Políticas Sociales del “Plan Integral Bahía Blanca” presentado a instancias del MDS para su financiamiento en el año 2007¹¹¹ (Celani, 2011). En ese mismo año, y en los subsiguientes hasta el año 2011, el gobierno local y Caritas Bahía Blanca firmaron convenios de gestión asociada del “Programa de Economía Social y Solidaria”. El municipio se comprometió anualmente con recursos monetarios¹¹², humanos y políticos destinados a facilitar la comunicación con las distintas áreas de administración pública nacionales, provinciales y municipales, adecuar la normativa necesaria para el fortalecimiento de la ESyS, buscar y gestionar líneas de financiación para el desarrollo del programa, procurar la incorporación del núcleo familiar de los emprendedores a programas locales de seguridad social (tarifas de interés social, cobertura en salud, etcétera) y actuar como comprador directo y mediador ante la sociedad. Además, el municipio comprometió la participación del Centro de Formación Profesional nº 402 como espacio de capacitación. Caritas Bahía Blanca, por su parte, se comprometió con el desarrollo de acciones dirigidas a fortalecer los emprendimientos productivos financiados

111 Este plan local brindó, con recursos del PMO, subsidios para la compra de insumos y maquinarias a 90 iniciativas productivas autogestionadas activas en diversos rubros: carpintería, zapatería, alimenticio, textil, construcción, producción avícola, porcina y hortícola, entre otros. Los emprendimientos fueron acompañados con actividades de asistencia técnica, capacitación, marcas colectivas, facilidades impositivas y otras instancias dirigidas a fortalecer la actividad productiva de los emprendimientos

112 En el año 2007, el gobierno municipal transfirió \$139.800 a Caritas Bahía Blanca para la implementación del programa y en el año 2011 \$289.000, con un promedio de \$221.800 anuales.

por el Plan Integral Bahía Blanca y por su propia organización. Con este fin generó líneas de trabajo con ejes en el asesoramiento técnico, la capacitación¹¹³, la organización comunitaria¹¹⁴, la producción¹¹⁵, la comercialización¹¹⁶, el apoyo financiero¹¹⁷, la difusión y comunicación y la promoción de marcos legales que contribuyan al crecimiento sustentable y perdurable de los emprendimientos¹¹⁸.

113 Ofreció asistencia técnica y capacitaciones a los emprendimientos en función de su sector de actividad, incorporando bases ecológicas en el manejo de la producción de alimentos, y organizó talleres de formación en valores y principios de la ESyS. Además, puso a disposición de los productores familiares periurbanos la granja agroecológica Los Tamariscos, un centro de capacitación, experimentación y difusión de la agroecología fundado junto al Hogar Mamá Margarita en el año 2003.

114 El gobierno local y Caritas se propusieron conformar una Mesa de Gestión local de Economía Social y Solidaria, en el ámbito del Consejo Local Económico Social dependiente de la Secretaría de Promoción Social municipal con participación de representantes del Municipio vinculados a la Secretaría de Promoción Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía y Hacienda, Instituto Cultural, Dirección de Prensa y Difusión, Honorable Concejo Deliberante, Hospital Leónidas Lucero y otros actores en un intento por darle transversalidad al programa y facilitar el cumplimiento de sus objetivos.

115 Entre las acciones dirigidas a fortalecer la producción se encuentra la creación de un banco de insumos textiles en conjunto con la empresa recuperada Textiles Pigüé.

116 En materia de comercialización, se instaló una feria permanente de emprendedores, se armó un circuito de ferias itinerantes, se abrió un local de Comercio Justo y se establecieron diversas estrategias alternativas de comercialización como la creación de redes de compra y la entrega a domicilio contra pedido. El local de Comercio Justo es gestionado por un grupo asociativo de 9 emprendimientos, con participación de otros emprendedores en carácter de proveedores. Desde hace algunos años, la feria permanente comenzó a ser gestionada por los propios emprendedores del Programa, constituyendo un cuerpo de delegados y creando un protocolo de funcionamiento interno.

117 Caritas Bahía Blanca ofrece una línea de microcréditos con fondos de CONAMI para la compra de insumos y pequeñas maquinarias y para mejoras edilicias en los lugares de trabajo de los emprendimientos y, en la actualidad, se encuentra gestionando una nueva línea de financiamiento para el fortalecimiento de actividades y espacios culturales.

118 Caritas Bahía Blanca colabora con el INTI en una propuesta de modificación del código alimentario nacional que incorpore a las cocinas domiciliarias, mediante el acompañamiento y control de experiencias piloto gestionadas por los emprendimientos. Además, la organización trabaja en la creación de un marco legal adecuado a los talleres textiles familiares que permita su habilitación.

Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social

El Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade” y el Banco Popular de la Buena Fe formaron parte del componente Fondos para el Financiamiento de la Economía Social del PMO hasta el año 2006, cuando se promulgó la Ley Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Desde entonces, ambos programas forman parte del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social a cargo de la CONAMI.

Con diferentes metodologías, estos programas buscan ampliar la oferta de financiamiento para “...personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, de reinserción laboral de discapacitados o de comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no deben superar las 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo, cifra actualizada por el INDEC, por puesto de trabajo” (artículo 2, Ley 26.117). En su formulación el programa se propone apoyar la consolidación y desarrollo de emprendimientos productivos y de reinserción laboral en marcha, en especial aquellos previamente beneficiadas por el PMO (Comisión Nacional de Microcrédito, 2008) y destaca el carácter asociativo y/o familiar de los emprendimientos financiados. En la práctica, el microcrédito es también una herramienta para la creación de nuevos emprendimientos productivos y comerciales y la población beneficiaria se ubica en los sectores más vulnerables de la población, entre los que se encuentran integrantes de emprendimientos identificados con los principios y prácticas de la ESyS.

Según estimaciones de la CONAMI, en el año 2008 la población meta¹¹⁹ del Programa Nacional de Microcréditos estaba formada por 1.472.075 emprendimientos productivos urbanos a nivel nacional. Desde entonces, el programa ha asistido a más de 44.000 emprendimientos —el 3% de la población

119 La población meta fue estimada por CONAMI en base a datos de la EPH de los años 2004 y 2006 e incluye el conjunto de patrones y cuentapropistas (cada uno de los cuales representa al menos un emprendimiento) que poseen bajos recursos productivos (materiales, educativos y disponibilidad de mano de obra) (Comisión Nacional de Microcrédito, 2008).

meta definida por el programa- a través de 1.270 organizaciones agrupadas en Consorcios o Redes y 5.000 asesores de crédito. Durante el periodo 2007- 2009, el Programa Nacional de Microcrédito transfirió alrededor de 171,8 millones de pesos para el otorgamiento de microcréditos a 62.740 emprendedores, con una tasa de recupero cercana al 93% (Comisión Nacional de Microcrédito, 2009).

Cuadro 12: Ejecución física acumulada del Programa de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social (2003-2009)

Producción o servicios generado	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Emprendimientos asistidos con Fondos de Microcrédito	s/d	s/d	3.111	s/d	13.325	27.654*	s/d
Personas asistidas con Fondos de Microcrédito	47.260	3.600	37.617	s/d	20.456*	41.660*	62.740*
Créditos otorgados	s/d	s/d	s/d	s/d	35.000*	62.490*	87.836*

Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros (2003, 2004, 2005, 2006, 2007) *Comisión Nacional de Microcrédito (2008, 2009). s/d: sin datos.

En el Partido de Moreno, el Banco Social Moreno -asociación civil con participación del estado local- ha otorgado 21.594 microcréditos a 5.841 emprendedores desde el año 2001 (Bastarrechea, 2012). Con apoyo de la CONAMI, el Banco Social Moreno realizó a fines de 2012 una evaluación de la situación de los emprendedores que hubieran recibido microcréditos durante por lo menos un año y medio. Los resultados preliminares de esta evaluación indicaban que al entrar al sistema de microcréditos el 21% de los emprendedores generaba a través de su actividad económica menos de una Canasta Básica Alimentaria, el 60% entre una y tres Canastas y el 16% entre tres y seis Canastas. Al momento de la evaluación, luego de haber recibido como mínimo cinco créditos: el 24% generaba un ingreso equivalente a entre una y tres Canastas Básicas Alimentarias, el 45% generaba entre tres y seis Canastas y sólo el 1,6% generaba menos de una Canasta (Primici, 2012).

A través de diversas organizaciones locales, el programa ofrece créditos a la población destinataria por un monto máximo financiable de hasta 12 SMVM (fijados por la Ley), a una tasa de interés del 6% anual, mediante una metodología que propone créditos escalonados de renovación permanente y plazos cortos de

devolución. El acceso al crédito es respaldado por un esquema de garantías flexibles y por el acompañamiento continuo del emprendedor por parte de promotores o asesores de crédito.

El programa afirma que el microcrédito escalonado contribuye a mejorar la dinámica económica del emprendimiento, al reforzar su capital de trabajo primero (caja, materiales e insumos, mercaderías, etcétera) y su capital fijo después (máquinas y herramientas). Según la opinión de diversos entrevistados, la metodología de microcrédito que transfiere CONAMI y los montos que establece resultan adecuados para acompañar a los emprendimientos en una primera etapa y activan un proceso de empoderamiento de los beneficiarios que contribuye a su inclusión en el ámbito de la reciprocidad (estructuras familiares y redes sociales y comunitarias). No obstante, encuentran serias limitaciones cuando se trata de apoyar el crecimiento de emprendimientos ya consolidados y fortalecer procesos colectivos (Meyer, N. Entrevista Personal, 6 abril 2011; Mendoza, H. Entrevista Personal, 20 julio 2011).

Aunque el programa hace hincapié en las posibilidades que brinda a los emprendedores para su organización y participación en espacios de construcción colectiva, no transfiere recursos con este fin. Esto implica que las organizaciones ejecutoras deben movilizar los recursos de que disponen (monetarios, humanos, políticos, etc.) para acceder a recursos –nacionales, provinciales y locales- que potencian las posibilidades de éxito de los emprendimientos (espacios de comercialización, encuentros de capacitación, etcétera). En este sentido, algunos entrevistados miembros de organizaciones sociales señalan la fragmentación que persiste entre los programas nacionales, incluso entre aquellos ejecutados por el mismo MDS y por la propia CONAMI¹²⁰, y la incongruencia con la realidad territorial de la metodología del Programa de Microcrédito y de los requisitos que establecen algunos programas para formar parte de la población beneficiaria (Vitta, M. Entrevista Personal, 21 junio 2011; Meyer, N. Entrevista Personal, 6 abril 2011).

120 Según estos referentes las dos metodologías que integran el Programa Nacional de Microcréditos trabajan de manera desarticulada en los territorios.

Programa de Ingreso Social con Trabajo

En el año 2009, el gobierno nacional crea el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST)¹²¹ para reforzar las acciones de creación y sostenimiento del nivel de empleo de los programas Emergencia Habitacional y Agua más Trabajo. El PRIST se propone "...la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundados en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores." (Resolución MDS n° 3.182 de 2009). En la práctica, el PRIST se propone crear empleo a través de la constitución de cooperativas de trabajo formadas por hasta 60 miembros para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura urbana local y comunitaria; saneamiento y mejoramiento de los espacios verdes y habitacionales y polos de abastecimiento de insumos propios en barrios postergados.

Se dirige a personas desocupadas en situación de "alta vulnerabilidad socio-económica", miembro de hogares que no perciben ingresos provenientes de un trabajo registrado, ni del seguro de desempleo ni prestaciones monetarias de pensión, jubilación u otros programas sociales nacionales o provinciales (a excepción del programa de Seguridad Alimentaria), y residen en algunos de los Partidos del Gran Buenos Aires¹²² o en Provincias definidas como relevantes para la implementación del programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2010a).

Los trabajadores destinatarios tienen una jornada laboral de 40 horas semanales y reciben un ingreso mensual neto en concepto de adelanto de excedente de

121 Creado el 6 de agosto de 2009 mediante la Resolución Ministerial n° 3.182 de 2009 y ratificado por el Decreto n° 1.067 de 2009. Un componente particular del PRIST es el Programa de Inversión Social (PRIS), el cual promueve la creación de pequeñas cooperativas de servicios (atención en el cuidado de las personas, su identidad cultural, el medio ambiente y/o el turismo) o de construcción de Centros Integradores Comunitarios, integradas por personas de la comunidad. Estas cooperativas comenzaron a ser creadas con anterioridad a la vigencia de este programa por la Dirección de Patrimonio Comunitario.

122 Inicialmente el programa se implementó en los cordones periféricos de los aglomerados urbanos más vulnerables y las localidades incluidas en el Plan Nacional de Abordaje Integral "Ahí, en el lugar", posteriormente se extendió hacia otras regiones y provincias del país (Ministerio de Desarrollo Social, 2010b).

\$1.200¹²³ y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social a través de una tarjeta bancaria que elimina la posibilidad de intermediarios. El ingreso por excedente de lo producido por la cooperativa es completado al término de cada obra. El MDS también subsidia la totalidad del aporte que corresponde a su condición de monotributista social, lo que le permite acceder a los beneficios derivados de esta categoría tributaria. Los elementos de seguridad (casco, guantes y ropa de trabajo) y el seguro de vida personal y ante terceros de los trabajadores se encuentran a cargo de la cooperativa, pero su costo es contemplado por el programa.

Semanalmente los beneficiarios dedican 5 horas a jornadas de capacitación vinculadas con la formación personal, laboral y ciudadana y apoyo familiar y comunitario, de acuerdo a las necesidades y problemas de cada comunidad (prevención en la salud, terminalidad educativa, violencia intrafamiliar, niños en situación de calle, etcétera) (Ministerio de Desarrollo Social, 2010b). La relevancia de esta línea de trabajo dio lugar a la creación, en el año 2010, del proyecto de extensión universitaria “Diploma de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria” (DOSEyS) de la Universidad Nacional de Quilmes¹²⁴. Su diseño y ejecución involucra a los ministerios de Desarrollo Social y Educación de la Nación, en articulación con la Universidad Nacional de Quilmes. La diplomatura surge como una herramienta para incidir en la formación de referentes territoriales¹²⁵ que orientan la conformación de las cooperativas en el marco del trabajo autogestionado y asociativo fortaleciendo la cohesión interna del grupo cooperativo. Bajo el paradigma de la educación popular, la diplomatura se dicta en 25 comisiones distribuidas en todo el Gran Buenos Aires, alcanzando, en el año 2011, a más de 800 cooperativistas (Carabajal, Mendy, Moricz, & Paez, 2011).

123 En febrero de 2012, el MDS anunció un ingreso extra por productividad de \$300 y otro por presentismo de \$250.

124 La Diplomatura tiene un año de duración y cuenta con el dictado de un seminario de prácticas, cinco materias curriculares y 180 horas de prácticas profesionalizantes.

125 La figura del referente territorial u orientador de la cooperativa es creada por el programa y su designación se basa en la trayectoria de militancia política y/o social y en el rol de referente barrial de las personas. Sin embargo, los orientadores de las cooperativas de los partidos de Tigre y San Fernando, por ejemplo, se caracterizan por una gran heterogeneidad en su trayectoria política y social (Carabajal, Mendy, Moricz, & Paez, 2011).

En una primera etapa, el programa estableció la creación de 100.000 puestos de trabajo y su distribución en el Gran Buenos Aires se realizó en función de un indicador que combinaba la cantidad de personas de entre 18 y 64 años que habitaban en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, la tasa de desocupación del segundo semestre de 2009 en los aglomerados urbanos más vulnerables y la proyección de crecimiento de la población entre 20 y 64 años de edad al año 2010 (Ministerio de Desarrollo Social, 2010a).

En la segunda etapa, a partir de un distribuidor complementario de ajuste, se consideró información de tipo cuali-cuantitativa con respecto a las condiciones de extrema vulnerabilidad de la población en los partidos incorporados al programa (habitantes de villas y asentamientos en condiciones de infraestructura barrial extremadamente deterioradas) y las posibilidades presupuestarias de constituir nuevos puestos de trabajo. Esto permitió formular una propuesta de distribución máxima de 50.000 puestos de trabajo que se agregaron a la distribución de la primera etapa (Ministerio de Desarrollo Social, 2010a).

El índice de redistribución general completó las posibilidades de nueva integración de cooperativistas por Partido, con un ajuste adicional vinculado a la capacidad que las entidades territoriales tienen para gestionar su proceso administrativo, de financiamiento, de organización, de inversión, de logística y de seguimiento. También se tuvo en cuenta la información proveniente de las experiencias previas del MDS con cada Municipio, tanto en ejecución, rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas con financiación nacional¹²⁶ (Ministerio de Desarrollo Social, 2010a).

La estructura de funcionamiento del programa se inicia con la convocatoria realizada por los gobiernos locales y la confección de listados de potenciales beneficiarios en función de un criterio de focalización definido por el MDS: personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social que no poseen ingresos de pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible, ni de empleos registrados. La evaluación para acreditar la condición

126 Fernández (2012) señala que en la distribución geográfica de las cooperativas incidieron ampliamente variables político-partidarias y que no existen, en términos formales, canales especiales a través de los cuales se gestione la relación entre el gobierno nacional y los entes ejecutores provinciales y municipales, ni espacios de socialización de experiencias, ni de coordinación, más allá de la coordinación bilateral e individualizada.

de beneficiario de las personas seleccionadas se realiza mediante una visita domiciliaria, la aplicación de una encuesta socioeconómica y su cruce con las bases de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social –SINTyS- y de la AFIP.

Por otra parte, el MDS suscribe un convenio de cooperación con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales)¹²⁷ donde se detallan las distintas obras que realizarán las cooperativas –denominadas “módulos constructivos”- y los montos asignados a cada una. Cada cooperativa puede contar con uno o más módulos asignados de acuerdo al perfil socio-laboral de los cooperativistas y la identificación de necesidades de obras que haya realizado el ente ejecutor. De acuerdo con los módulos constructivos definidos, el MDS transfiere recursos a los entes ejecutores, bajo la forma de subsidios institucionales, para la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos. Los entes ejecutores pueden realizar adecuaciones en la priorización de tareas y reasignación de recursos al interior de cada módulo constructivo. Aquellos recursos correspondientes a mano de obra, capacitación y adelanto de excedentes son transferidos directamente a la cuenta bancaria de los asociados de las cooperativas¹²⁸.

En función de las obras propuestas por los Entes Ejecutores y la situación territorial se establece una nómina de cooperativas. Una vez inscriptas en el registro del INAES y en el RNEDLES, sus asociados reciben capacitaciones específicas sobre cooperativismo y nociones generales de obras, salud y seguridad en la construcción a cargo del INAES y el MTEySS respectivamente (Ministerio de Desarrollo Social, 2010b).

Hacia mediados de 2011, el programa había creado 2.022 cooperativas de trabajo (el 22% correspondiente al programa PRIS) y beneficiaba a 189.319 personas en proceso de capacitación o activos (Cuadro 13). Al momento de su ingreso, el 70% de los beneficiarios no tenía un oficio o profesión, el 84% no había terminado el

127 A fines de 2010, eran 162 los entes ejecutores que participaban en la implementación del programa.

128 El criterio general para la distribución de recursos entre las cooperativas al interior de cada módulo constructivo es: aproximadamente el 70% se destina al ingreso de los cooperativistas y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos.

nivel secundario y el 30% tenía menos de 24 años y no contaba con experiencia laboral previa (Ministerio de Desarrollo Social, 2010c). Estas condiciones socioeconómicas –escasez de ingresos, bajo nivel de educación formal y falta de experiencia laboral, especialmente entre los jóvenes- caracterizan a gran parte de la población desocupada en situación de exclusión social, la cual se extiende más allá de los hogares sin ingresos, afectando en el año 2010 incluso a aquellas personas en hogares en el segundo decil de ingresos per cápita familiar.

Cuadro 13: Cooperativas creadas y personas en proceso de capacitación o activos en el PRIST (acumulado). 2009-2011

Año	2009	2010				2011		
Mes	Oct.	Enero	Abril	Julio	Oct.	Enero	Abril	Junio
Beneficiarios directos	7.373	55.741	117.953	143.081	155.332	173.272	180.146	189.319
Beneficiarios directos e indirectos*	s/d	221.721	430.889	595.822	620.451	654.386	675.659	693.326
Cooperativas	230	1.187	1.551	1.709	1.781	1.916	1.947	2.022

*Cooperativistas y sus grupos familiares. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2010c, 2011).

Otro producto final del programa son las obras realizadas, entre las que se destacan las de saneamiento urbano (recuperación de espacios verdes y forestación, limpieza de arroyos, mantenimiento y parquización de banquetas, y recuperación de superficies deprimidas) (34%), seguidas por las productivas y/o proyectos especiales (25%), equipamiento urbano (mantenimiento de edificios públicos y/o patrimonio comunitario, pintura de edificios, etcétera) (23%) e infraestructura urbana (veredas o sendas peatonales, pintura en la vía pública, zanjeo y entubamiento en cruces de calles) (18%). Los documentos del programa consideran que no se trata de un plan de obras públicas y que la actividad de las cooperativas no reemplaza el trabajo que realizan los trabajadores municipales y/o las empresas que ofrecen servicios a los municipios. Sin embargo, la mayoría de los módulos constructivos hacen referencia a obras y servicios de mantenimiento que son competencia de los municipios y, en algunos casos, del propio gobierno nacional. Si el Plan no sustituye al empleo público es porque la producción de este último resulta insuficiente.

La gestión del Programa sufrió modificaciones desde su inicio hasta el año 2011 que incidieron en la división de responsabilidades entre el ámbito nacional, municipal y las cooperativas¹²⁹, en la transferencia y ejecución de los fondos¹³⁰, en la modalidad de ejecución de las obras y su duración¹³¹ y en las pautas de monitoreo al interior del programa, tanto en relación con los cooperativistas como en relación a la unidad ejecutora¹³² (Fernández, 2012).

El programa prevé distintos mecanismos e instancias de control: el monitoreo del programa está a cargo de universidades nacionales y del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, el que también debe realizar un informe social de cada cooperativista. Además, cada ente ejecutor debe monitorear la asistencia de los cooperativistas, existiendo la posibilidad de bajas y reemplazo por incumplimiento, y remitir mensualmente un informe de avance de obra al MDS.

Sin embargo, durante el año 2010, en ocasión de implementarse el plan en varios municipios de la Provincia de Buenos Aires se sucedieron situaciones conflictivas expuestas a través de denuncias realizadas por organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales y dirigentes políticos. Los principales reclamos expresaron procesos poco transparentes y el predominio de lealtades políticas que favorecían la inclusión de algunos sectores y reflejaban, entre otros,

129 En la segunda etapa del programa el MDS pasó a gestionar y pagar el monotributo social y el seguro de vida de cada cooperativista y los entes ejecutores continuaron a cargo del seguro civil.

130 En la primera etapa los municipios compraban las herramientas y materiales a cuenta y orden de la cooperativa por única vez y los fondos eran ejecutados como partida extra-presupuestaria. A partir de la segunda etapa, los municipios compran las herramientas y materiales en dos partes, al inicio y luego de la certificación parcial, y los distribuyen a las cooperativas de acuerdo a las necesidades. La ejecución de los recursos se realiza a través del sistema RAFAM.

131 Inicialmente cada cooperativa podía ejecutar varios módulos constructivos y el municipio firmaba un contrato de locación con cada cooperativa. En la segunda etapa se realizan proyectos de obras grandes donde trabajan varias cooperativas, y cada una se ocupa de un módulo constructivo diferente.

132 Ante situaciones de inasistencia recurrente de un beneficiario la unidad ejecutora puede solicitar que no se le liquide el beneficio. A partir de la segunda etapa, se suma la implementación de un sistema de registro para monitorear la concurrencia. Además, se mantuvieron los informes mensuales y a la certificación final de obra se incorporó una certificación parcial.

la arbitrariedad en la confección de los listados, la falta de información acerca de la postergación para su inicio en algunos municipios y la exclusión de personas en condiciones de incorporarse (Vuotto, 2011b; Lo Vuolo, 2010).

Las denuncias dieron lugar a la solicitud de informes al MDS por varias organizaciones no gubernamentales y líderes políticos interesados en conocer las partidas presupuestarias asignadas para su ejecución, los criterios para la distribución de las personas incorporadas y las variables contempladas para la asignación territorial del plan. En esta dirección, el plan fue visualizado como una forma de favorecer compromisos entre personas y lealtades político- partidarias que sustituían el compromiso ciudadano (Vuotto, 2011b).

Como contrapartida en los municipios de Morón y Esteban Echeverría, los intendentes suscribieron un convenio de asistencia técnica con una organización no gubernamental - el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento- para el monitoreo de la implementación del Plan, de la rendición de cuentas y las condiciones para su mejora.

Hacia mediados de 2010, una mayor fluidez en la información brindada por el MDS, junto con intervenciones y acuerdos alcanzados con algunas organizaciones, atenuaron las presiones y, en alguna medida, limitaron la presencia de mediaciones políticas que tendían a regular el acceso al Plan (Vuotto, 2011b).

En su formulación, el programa reconoce que "...una cooperativa es la unión voluntaria de un grupo de personas para trabajar en forma conjunta y así hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales.", que su "...funcionamiento fomenta la solidaridad entre los trabajadores y genera relaciones sociales más horizontales..." y que la promoción de "...estos espacios en la comunidad es un modo de empezar a generar autonomía y organización popular." (Ministerio de Desarrollo Social, 2010b). Sin embargo, al igual que ocurre en otros programas analizados, las cooperativas creadas por el PRIST no son el resultado de la unión voluntaria de sus miembros, sino una decisión del Estado.

Para los beneficiarios, las cooperativas no constituyen necesariamente una idea empresaria, sino un medio para resolver sus problemas de empleo u obtener beneficios individuales, lo que conduce a una visión de corto plazo que valoriza la importancia de los resultados inmediatos y dificulta generar normas compartidas

relativas al carácter asociativo de las entidades. Aunque el tejido de lazos y relaciones sociales que permiten construir las cooperativas puede resultar estabilizador y reproductivo, su creación en base a la necesidad puede generar también una pérdida importante de autonomía (Vuotto, 2011b).

En algunas situaciones, los beneficiarios que participan en un mismo grupo de trabajo no integran formalmente la misma cooperativa y su funcionamiento se encuentra atravesado por vaivenes burocráticos y disputas con el municipio por la autonomía en el acceso a los recursos y su gestión (Hopp & Frega, 2012)¹³³. En otros casos, los beneficiarios desconocen la estructura de organización y funcionamiento de la forma cooperativa de trabajo y a las personas que ocupan los principales cargos en sus cooperativas, y se consideran trabajadores en relación de dependencia del estado municipal (Peralta, 2012)¹³⁴. Estas condiciones difícilmente pueden contribuir a la construcción de lazos y relaciones sociales y a la sostenibilidad económica de las cooperativas. Algunas cooperativas son acompañadas por organizaciones como federaciones de cooperativas y reciben capacitación -adicional a la que brinda el INAES- sobre cuestiones que hacen al funcionamiento y autonomía de las organizaciones. En este caso son los miembros de cada cooperativa quienes deciden sobre la gestión y el uso de los recursos y el desenvolvimiento de la organización (de Arrieta, M. Entrevista Personal, 24 junio 2011). En este último aspecto, los retiros que perciben los asociados en función de la actividad económica, no son resultado de la actividad de la cooperativa sino que se encuentran garantizados por el programa y se cobran como un subsidio individual –al igual que en otros programas de empleo- independientemente de la decisión que adopte la asamblea de socios.

133 Las cooperativas relevadas por estas autoras son gestionadas por las siguientes organizaciones sociales: el Movimiento de Trabajadores Desocupados en Esteban Echeverría, la Mutual “Floreciendo” en el partido de José C. Paz y la Cooperativa Unión del partido de Avellaneda conformada por integrantes de una organización política de base.

134 Los resultados de este estudio surgen de los registros del proceso de monitoreo del PRIST que realizó la universidad de La Matanza a gobiernos municipales del conurbano bonaerense que actuaron como entidades intermediarias. En el año 2009 fueron 19 los gobiernos relevados, en el año 2010 se redujeron a 16 y en el año 2012 fueron 12. Entre estos últimos municipios se encontraban los gobiernos de Cañuelas, Ezeiza, General Las Heras, General Rodríguez, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Mercedes, Presidente Perón, San Vicente.

En resumen, el PRIST ha logrado llegar a personas que, por sus características socioeconómicas, enfrentan serias dificultades para conseguir un empleo de calidad o insertarse en el mercado de trabajo y que, como consecuencia de su precaria trayectoria laboral, se encuentran excluidas del sistema bancario, del sistema jubilatorio y de espacios de identidad colectiva vinculados al trabajo, entre otros. La permanencia de lógicas político-clientelares en los territorios y/o el desconocimiento de los principios y prácticas que caracterizan al cooperativismo y de su potencial como mecanismo de organización e inclusión social por parte de las entidades intermediarias y la población beneficiaria condicionan la consolidación y desarrollo autónomo de las cooperativas y la sustentabilidad y calidad de los empleos generados por el programa. En este marco, la centralidad del trabajo como contraprestación para acceder a ayudas económicas puede adquirir un carácter de disciplinamiento y control social (Arriba González de Durana, 2002) al convertirse en una activación sin reflejo productivo de colectivos que ya cargan con una fuerte estigmatización.

3.3 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

En el año 2004, el MTESyS creó el componente Cooperativas de Trabajo de Construcción como parte del PJH y posteriormente, la concertación del MPFIPySS con el MDS y el MTESyS condujo al Programa Federal de Emergencia Habitacional y el Plan Agua + Trabajo. A través de estos programas, el MPFIPySS incorporó a las cooperativas de trabajo en sus planes de urbanización, vivienda y saneamiento.

Los objetivos de estos programas son mitigar el riesgo sanitario y la emergencia habitacional, habilitar un mecanismo de creación de empleo a través de la constitución de cooperativas de trabajo y movilizar los mercados locales de materiales, tanto en su comercialización como en su producción, aplicando fondos anteriormente destinados a subsidios por desempleo en la emergencia (ENOHSA, s.f.).

Desde el año 2008, las acciones correspondientes a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUyV) se agrupan en 5 programas: Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social, Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "Techo Digno" (denominado hasta el año 2008 como Plan Federal de Vivienda), Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica, Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios y Fortalecimiento Comunitario

del Hábitat. Este último, agrupa las distintas líneas de intervención que promueven el mejoramiento del hábitat (la construcción y mejoramiento de viviendas, de infraestructura, de obras complementarias y de equipamiento comunitario) a través de la participación comunitaria y la autogestión. Incluye el Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas (Ex Programa Federal de Emergencia Habitacional), el Plan Solidaridad Habitacional y el Programa de implementación mixta Construcción de Viviendas– Convenio Cáritas Argentinas.

El Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas contempla también la participación de las cooperativas de trabajo en tres instancias:

- El subprograma Construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC)¹³⁵ - II Etapa: colabora en la construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de edificaciones de superficie variable, de escala municipal o provincial, dotadas de la infraestructura necesaria para la atención primaria de la salud y el desarrollo de actividades culturales, recreativas y de educación popular.
- el subprograma Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, que se propone resolver las condiciones habitacionales deficitarias (hacinamiento y deficiencias sanitarias) de los hogares que habitan viviendas permanentes, construidas con materiales no precarios y en lotes propios con dominio saneado o fiscal regularizable.
- el subprograma Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, que prevé atender la demanda de obras de cordón

135 Los CIC son espacios físicos comunes distribuidos en todo el país con la finalidad de profundizar un modelo de gestión pública territorial basado en la integración y coordinación de las políticas sociales de atención primaria de salud y desarrollo social y la participación y cooperación de las instituciones y organizaciones locales que trabajan por la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. En estos espacios funciona una Mesa de Gestión Local desde donde la comunidad define las principales acciones que se desarrollarán en estos espacios y las prioridades productivas y de servicios del territorio. Los CIC constituyen una instancia de articulación entre los gobiernos nacional, provinciales y municipales, las organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, de la cual también participan los ministerios nacionales que conforman el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en especial los Ministerios de Desarrollo Social y de Salud y Ambiente.

cuneta, veredas, pavimento y toda aquella obra destinada a mejorar el hábitat urbano.

El programa se propone dejar instalada una salida laboral para los beneficiarios que integran las cooperativas de trabajo. Con esta finalidad, los dos últimos subprogramas ofrecen una opción laboral transitoria a las cooperativas de trabajo provenientes del subprograma CIC primera etapa y del propio Plan Federal de Integración Sociocomunitaria que, provisoriamente no puedan continuar con la construcción de viviendas. Para ello el Municipio puede presentar la demanda pertinente con el relevamiento de las necesidades de los futuros beneficiarios.

El Plan Agua + Trabajo y la línea de acción Cloaca + Trabajo, fue inicialmente coordinado y financiado en todo el país por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA). A partir del año 2007, Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) se hizo cargo de la coordinación y financiamiento de las obras en 17 partidos del primer cordón del Gran Buenos Aires, quedando el resto de las jurisdicciones a cargo del ENOHSA. El Plan financia, bajo la modalidad de subsidio, obras de expansión de la red del servicio de agua potable de aproximadamente 5.000 metros de cañerías y 500 conexiones domiciliarias y de desagüe cloacal de 3.000 metros de cañerías y 300 conexiones domiciliarias.

Estos programas se instrumentan mediante la firma de Convenios de Adhesión entre el MPFIPySS -a través de la SDUyV o el ENHOSA, según el programa- o AySA y los gobiernos provinciales y/o municipales. En el caso del Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas, el Municipio es el Ente Ejecutor de las obras y el gobierno provincial, a través de su Instituto Provincial de Vivienda, es el responsable de certificar el avance físico y financiero de cada proyecto, administrar los fondos girados de forma anticipada por la SDUyV, adjudicar las vivienda a partir de la propuesta del Municipio e instrumentar el recupero de lo invertido para su reinversión en proyectos de viviendas en su jurisdicción¹³⁶. En el caso del Plan Agua + Trabajo, tanto el Municipio como el gobierno provincial puede ser Entes Ejecutores de las obras.

136 El monto invertido en la construcción de la vivienda y su infraestructura debe ser abonado por los adjudicatarios en 600 cuotas mensuales a 50 años sin interés ni actualización.

El Ente Ejecutor es la unidad responsable de la ejecución de los proyectos del Programa y el encargado de propiciar el dictado de los actos legales y administrativos que correspondieren para disponer la eximición de impuestos, tasas y otros cargos que graven las obras financiadas por el programa y el otorgamiento de las aprobaciones legales, administrativas y ambientales necesarias para el desarrollo de las mismas. Este también es responsable de la ejecución, dirección y certificación de las obras, la contratación de las cooperativas, la supervisión de la compra de materiales y su logística, certificación y entrega a las cooperativas en tiempo y forma, entre otras cosas.

Otro actor público de carácter nacional que participa en la implementación de estos programas es el INAES, encargado de asistir y asesorar en materia legal, contable, impositiva y administrativa a las cooperativas y capacitar a los agentes tutoriales designados por los Entes Ejecutores.

La SSDUyV y el ENOHSA o AySA, según el caso, son responsables de la financiación de mano de obra, materiales y equipos necesarios para la realización de las obras y de los gastos generales de las cooperativas: el pago del monotributo social y del seguro de vida y accidentes de cada asociado por el plazo aprobado de la obra, los gastos administrativos y contables y el seguro de obra contra terceros. Las cooperativas reciben la remuneración según el grado de avance mensual de las obras y el pago está sujeto a la presentación de certificados por avance de obra firmados, en el caso del Plan Agua + Trabajo, por el director de obra, el Presidente de la cooperativa y el inspector de obra de AySA o el ENHOSA, y en el caso del Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por el Instituto Provincial de Vivienda. Las remuneraciones al trabajo de las cooperativas del Plan Agua + Trabajo/ Agua + Cloaca son además ajustadas de acuerdo a un coeficiente por condición de suelo y productividad.

Ambos programas brindan formación técnica y operativa a los asociados de las cooperativas, el Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas a través de los Entes Ejecutores y el Plan Agua + Trabajo a través del Instituto de Capacitación y Formación de su Sindicato.

La forma de gestión cooperativa es adoptada como un mecanismo de inserción social y salida laboral para trabajadores desocupados, beneficiarios del PJH, del Programa Empleo Comunitario del MTEySS o, en el caso del Plan Federal de

Integración Sociocomunitaria por Cooperativas, que no posean una vivienda propia. Transcurrido un periodo de cinco meses desde la fecha de suscripción por parte de las Cooperativas de algún Contrato de Locación de Obras, sus miembros son dados de baja de los programas mencionados. Las cooperativas de trabajo preexistentes no forman parte del grupo-objetivo de estos programas, que promueven la creación de nuevas entidades -en el marco de la Resolución INAES 3026 de 2006- formadas por un mínimo de 16 beneficiarios, la mitad, al menos, provenientes de programas sociales¹³⁷.

En su formulación, el Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas y el Plan Agua + Trabajo reconocen el potencial de las cooperativas de trabajo para crear y mantener empleos y medios de vida, ampliar la protección social de sus asociados y movilizar recursos locales. En su dimensión externa, la actividad que desarrollan las cooperativas responde a las necesidades de los barrios carenciados de su comunidad, pero el alcance, ubicación y continuidad de las obras dependen de las gestiones que realice el Ente Ejecutor ante el gobierno nacional y no de la voluntad de las cooperativas o comunidades¹³⁸.

La adhesión de las cooperativas a los principios y prácticas de la ESyS depende además de la identificación de los beneficiarios con su condición de trabajador asociado, su capacidad de organización, el acompañamiento que en este sentido realicen los órganos municipales a cargo y las estructuras de apoyo colectivas (federaciones, asociaciones y redes horizontales de carácter sectorial y/o territorial) y las oportunidades económicas que encuentre la organización para lograr la diversificación de sus ingresos.

Entre las cooperativas de trabajo que lograron consolidarse y ganar autonomía cabe mencionar el caso de 17 cooperativas creadas en el año 2003 en el marco del Plan Federal de Integración Sociocomunitaria. Tres años después de su creación, estas empresas conformaron la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de

137 En el año 2003, las cooperativas debían estar conformadas en un 70% por beneficiarios del PJH.

138 Para que las cooperativas tengan continuidad laboral, frente a la ausencia de proyectos, las cooperativas de trabajo pueden realizar transitoriamente obras de otros subprogramas como Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, el programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" o la construcción de los Centros Integradores Comunitarios.

Florencio Varela (FECOOTRAUN-FV)¹³⁹ con la finalidad de ampliar, en conjunto, el ámbito de actividad de las cooperativas sobre la base de la producción de insumos para la construcción de viviendas (aberturas de aluminio, puertas, piletas, mesadas, tanques de agua, rejas, etcétera). En la estrategia de integración impulsada por la Federación prevaleció un criterio de capitalización para ampliar los recursos y generar nuevas oportunidades de trabajo entre las cooperativas asociadas y las que se fueron incorporando¹⁴⁰.

Las entidades que representan a estas cooperativas coinciden en la necesidad de ganar mayor autonomía en el manejo de los recursos, recibir anticipadamente el pago de los materiales para la construcción y ajustar periódicamente los presupuestos de obra según la evolución del índice del costo de la construcción. El principal reclamo en todos los casos gira en torno al mecanismo de pago utilizado por el Estado, que difiere del que utiliza para la contratación de obras con empresas privadas. También se destaca la importancia de que las cooperativas de trabajo creadas estén habilitadas para realizar todo tipo de obra pública o privada (Vuotto, 2011b).

Los propios resúmenes de ejecución físico-financiera de la Subsecretaría de Presupuesto reconocen que la ejecución de los programas ha presentado limitaciones vinculadas con la demora en la remisión de fondos para la ejecución de obras y retrasos en el avance de las obras debido al aumento de los costos y la necesidad de redeterminar los precios.

Los planes de urbanización, vivienda y saneamiento del MPFIPySS son mayoritariamente ejecutados por la SDUyV. Entre los años 2003 y 2006, esta subsecretaría gastó, en promedio, el 40% de los gastos anualmente devengados por el MPFIPySS. Durante el periodo 2007- 2010, su participación se redujo al 17%, a pesar de que en términos reales los gastos ejecutados por la Subsecretaría aumentaron un 31%. Estos valores no contemplan las actividades realizadas por el ENOHSA, cuyo gasto devengado en términos reales se multiplicó seis veces entre el 2003 y el 2010

139 FECOOTRAUN-FV fue una de las federaciones que impulsó la creación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo.

140 Inicialmente las cooperativas nucleaban a 400 asociados, pero en el año 2011 ya contaban con 1.000.

El Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas financió la construcción de 18.142 viviendas entre los años 2005 y 2010 y 9.876 soluciones habitacionales¹⁴¹ y 216 obras de infraestructura urbana¹⁴² entre los años 2007 y 2010. Estos valores representan, en el promedio anual, el 8,3% de las viviendas y el 14,3% de las soluciones habitacionales financiadas por la SDUyV entre los periodos 2005-2010 y 2007-2010, respectivamente¹⁴³. Asimismo, el Subprograma CIC- II Etapa financió alrededor de 250 establecimientos entre los años 2007 a 2009 y 109 establecimientos durante el año 2010 construidos por cooperativas de trabajo¹⁴⁴. Sin embargo, el gasto devengado por estos programas en el periodo 2008- 2010 representó, en promedio, apenas el 12,2% del gasto anual de la Subsecretaría (Cuadro 20 y Cuadro 22 en el Anexo 2).

El Plan Agua + Trabajo/ Cloaca + Trabajo devengó entre el 2005 y el 2010, en promedio, el 5,6% anual del gasto ejecutado por el ENOHSA y durante el 2004-2010 las cooperativas creadas en el marco de este programa finalizaron unas 600 obras (Cuadro 21 y Cuadro 22 en el Anexo 2).

En el año 2007 el Plan Agua + Trabajo había creado 304 cooperativas integradas por 4.864 personas, el Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas promovió la creación de 2.365 cooperativas formadas por 37.840 trabajadores y el Programa Construcción de CIC, 869 cooperativas que emplearon a 13.904 trabajadores (INAES, 2008). En conjunto, estos programas promovieron la creación de 3.538 empresas y brindaron trabajo a 56.608 personas, que representan el 2,7% de los beneficiarios del PJH en el año de su mayor demanda

141 Este valor incluye las 3.208 soluciones habitacionales realizadas por cooperativas de trabajo a través del Plan Federal "Mejor Vivir" en el año 2007. Se entiende como soluciones habitacionales a las obras de mejoramiento de viviendas recuperables.

142 Las obras de infraestructura urbana por cooperativas con anterioridad al 2007 formaban parte del programa Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social, cuyo objetivo es la regularización dominial de tierras de las familias en situación de vulnerabilidad habitacional.

143 No existen datos certeros respecto a la cantidad total de viviendas y soluciones habitacionales construidas por el resto de los programas mediante cooperativas de trabajo. Es por esto, que los valores presentados representan el piso de ejecución física de este tipo de programas. Asimismo, en el caso de las soluciones habitacionales, no existen datos para el año 2008.

144 En mayo de 2011 se inauguró el CIC número 600.

(año 2003) y casi el 6% de los trabajadores desocupados en situación de exclusión social que no percibían prestaciones de pensión o jubilaciones en ese mismo año.

4. Algunas conclusiones preliminares

Al contrastar la orientación de las políticas públicas vinculadas a la ESyS con las áreas de intervención mencionadas, se observa que por lo general dichas políticas no contemplan modalidades de evaluación como parte de su estrategia¹⁴⁵. En aquellas que consideran algún tipo de evaluación –como el PMO y el PRIST- su alcance resulta poco sistemático y posee escasa visibilidad pública, siendo por consiguiente limitada su accesibilidad. En particular, las políticas analizadas no incorporan indicadores del desempeño de las organizaciones de la ESyS consideradas grupo-objetivo ni sobre las prácticas de gestión y organización de la población beneficiaria al interior de sus organizaciones. Por otra parte, la escasa diferenciación de las organizaciones que integran la ESyS –incluso aquellas tradicionales: cooperativas, mutuales y asociaciones- en las estadísticas oficiales dificulta la creación de indicadores de seguimiento y la comparación en términos de datos cuantitativos y cualitativos¹⁴⁶. La ausencia o la limitada información condicionan el escaso reconocimiento sobre el rol de la ESyS en la economía y en las políticas sociales y dificultan su acceso a recursos de índole pública y privada que permitan potenciar su desarrollo.

¹⁴⁵ Una excepción es el programa Competitividad para Empresas Autogestionadas que tiene la obligación de presentar informes de evaluación a los organismos que lo financian.

¹⁴⁶ En la Argentina, las estadísticas oficiales no hacen distinción entre empresas de propiedad colectiva y no colectiva, ni en los censos de población, ni en las encuestas empresariales o del mercado de trabajo. Sólo el censo agropecuario introduce una variable vinculada a la cooperativa como forma asociativa y canal de comercialización de las explotaciones agropecuarias. Aunque en el año 2006 el INAES realizó un censo nacional de cooperativas y mutuales, este no se ha planteado como el inicio de un proceso de recolección sistemática de datos y sólo cubre aspectos vinculados al desempeño económico, financiero e institucional de las entidades. La información presentada por la mayoría de las federaciones de cooperativas es incluso más acotada, dado que abarca exclusivamente dimensiones vinculadas al desempeño económico y financiero de las organizaciones, mediante variables tales como: volumen de producción, nivel y alcance geográfico de la demanda, situación contable (activo, pasivo, ingreso, egreso), estructura de la deuda, origen de los fondos, inversiones, evolución de las reservas y del excedente no distribuido, etcétera.

La normativa vigente a nivel nacional reconoce la identidad diferenciada de las organizaciones cooperativas y mutuales. Sin embargo, en el caso de las cooperativas de trabajo, la igualdad de oportunidades respecto de formas organizativas de propiedad individual se encuentra limitada, ya que existen normas generales que las discriminan sin considerar la naturaleza de sus relaciones asociativas. Las asociaciones civiles, por otra parte, carecen de una ley nacional específica y las normas que las regulan -resoluciones de los organismos oficiales de contralor de cada provincia- resultan insuficientes ante la realidad heterogénea y multifacética de las asociaciones civiles. La inadecuación de las normas específicas en el caso de las cooperativas de trabajo y la inexistencia de una ley específica y heterogeneidad de la normativa que regula a las asociaciones, propicia la desnaturalización de su comportamiento económico y/o social motivadas por factores económicos y/o políticos y la desviación de sus principios y sus objetivos de bien común, respectivamente.

En lo que respecta al resto de los emprendimientos productivos y comerciales identificados con los principios y prácticas de la ESyS (ferias francas, mercados solidarios, pequeños emprendimientos productivos autogestionados, organizaciones de finanzas solidarias, etcétera), las leyes promulgadas por el Estado nacional en el periodo 2003- 2010 representan un avance en el reconocimiento de su existencia, pero sus beneficios sólo alcanzan a iniciativas autogestionadas integradas por personas en situación de exclusión o vulnerabilidad. En el caso del Monotributo Social se trata de una *política selectiva*, diseñada en relación y coordinación con el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes y efectiva en sí misma en términos de facilitar el acceso de la población excluida y vulnerable a derechos económicos y sociales. Esto la transforma en una política clave para la implementación de acciones públicas coherentes con el objetivo de integración social a través del trabajo.

La ley de Microcrédito, por otra parte, se propone romper el mecanismo de exclusión social que generan las restricciones en el acceso al sistema financiero tradicional. Sin embargo, esta ley y su programa de implementación no ofrecen instrumentos financieros adaptados a las distintas etapas de desarrollo de los emprendimientos, ni se encuentran en coordinación con el circuito financiero tradicional. El programa de Promoción del Microcrédito ofrece un antecedente importante en el reconocimiento de las organizaciones de la ESyS como

interlocutores en el proceso de formulación e implementación de una política pública, aún cuando su participación en esta última etapa resulte, en la práctica, en su tercerización debido a la falta de recursos –en sentido amplio- que acompañen la oferta de microcrédito.

Las políticas sectoriales que pretenden otorgar preferencia a las empresas de la ESyS en el abordaje de problemas públicos intervienen particularmente en la construcción de soluciones habitacionales y en obras de saneamiento. A nivel general, el Estado aborda estos problemas públicos mediante la contratación de empresas privadas de capital, por un lado, y la conformación de cooperativas de trabajo por otro, en el marco de políticas de inclusión social. El tratamiento que se le otorga a las cooperativas de trabajo no es preferencial debido a que no involucra a las entidades cooperativas que ya operan en el sector, se establecen condiciones de contratación de manera unilateral -sin considerar las necesidades reales de estas organizaciones- y dicha contratación no forma parte de una estrategia compartida entre el Estado y el sector cooperativo de vivienda y/o trabajo. Asimismo, los recursos financieros destinados a cada una de estas modalidades de acción pública son heterogéneos. Los programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda que involucran la conformación de cooperativas de trabajo, por ejemplo, llegaron a representar tan sólo el 13,6% de los recursos financieros destinados a la solución de problemas habitacionales en el año 2009 (Cuadro 20 en el Anexo 2).

Con mayor efectividad, diferentes ministerios y organismos descentralizados del gobierno nacional crearon políticas específicas para la transferencia de tecnología, apoyo institucional, capacitación y financiamiento de las organizaciones de la ESyS, transversales al resto de las políticas públicas e independientes de la situación socioeconómica de sus integrantes. Entre las acciones públicas desarrolladas en esta área de intervención se destacan los programas de extensión del INTI que amplían la mirada tradicional de la institución sobre el sistema productivo al incorporar a organizaciones cooperativas, emprendimientos sociales y proyectos comunitarios.

Algunas políticas específicas adoptan un *enfoque territorial* en su etapa de implementación al acompañar los procesos productivos y sociales que se desarrollan en los territorios –y no exclusivamente en las unidades productivas que los componen- mediante instrumentos amplios, flexibles e integrados.

Amplios porque pueden intervenir sobre diversas dimensiones sociales y económicas, flexibles porque se adaptan a las necesidades específicas de cada proyecto y/o comunidad, e integrados por que son gestionados por una misma área de administración pública o por áreas diferentes con mecanismos de coordinación adecuados, lo que permite una evaluación integral del proyecto y la identificación de sus distintas sinergias, atributos y activos. Ejemplos de políticas diseñadas con enfoque territorial son el programa Cadena de Valor Artesanal del INTI y la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario del Ministerio de Turismo de la Nación. Mediante instrumentos de política propios y/o facilitando el acceso a otros programas y recursos, ambos programas contribuyen a la construcción y/o fortalecimiento de los emprendimientos como parte de un entramado productivo que, directa o indirectamente, promueve el desarrollo de los territorios.

Otras políticas nacionales, tanto específicas como promotoras de inclusión social y empleo, poseen un *enfoque sectorial y especializado* ya que el gobierno nacional selecciona a las personas beneficiarias, define la forma jurídica que las agrupa, los sectores de actividad en los que intervienen y otras cuestiones relativas a la implementación de los programas. En algunos casos, se trata de programas que buscan modificar o fortalecer prácticas –económicas y/o sociales- instaladas al interior de las unidades productivas: organización del trabajo, comercialización, seguridad e higiene, comunicación, etcétera (el programa Competitividad para Empresas Autogestionadas del MTESyS y los subprogramas Asistencia a Cooperativas y Compremos lo Nuestro del INTI). En otros casos las acciones de los programas trascienden la situación de los agentes económicos individuales para incidir también en la comunidad, lo cual demanda la presencia de una entidad intermediaria local que –aún con escaso poder de decisión- articule con instancias territoriales (Programa de Ingreso Social con Trabajo, Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas, Plan Agua + Trabajo).

En una situación intermedia, se encuentran el Plan “Manos a la Obra” y el programa de Promoción del Microcrédito cuya implementación descansa en la articulación de las entidades intermediarias locales y la población beneficiaria. Debido a que sus instrumentos son específicos y poco flexibles, su enfoque depende, entre otras cuestiones políticas y socioculturales, de la capacidad de los actores locales –organizaciones sociales, municipios y los propios beneficiarios- de adaptar los instrumentos públicos disponibles a sus necesidades y generar

acciones y productos que los complementen. Ambos programas proponen la redefinición de las responsabilidades frente a los problemas de desempleo y exclusión social al ubicar a las entidades intermediarias como promotores de experiencias productivas y a la población beneficiaria como sujeto activo. Sin embargo, la escasez de recursos financieros, humanos, políticos y/o tecnológicos de los municipios y organizaciones sociales condiciona la elaboración de estrategias colectivas dirigidas a facilitar el crecimiento de los emprendimientos beneficiarios y promover el desarrollo de sus comunidades. A estas limitaciones se suma la superposición de funciones y tensiones político- partidarias que desarticulan la llegada de los programas a los territorios¹⁴⁷ (Gutiérrez, M. Entrevista Personal, 11 noviembre 2011).

Las áreas de administración pública son actores con perspectivas e intereses propios, creadores y difusores de poder, de recursos y de marcos ideológicos, de enorme relevancia institucional por su participación en la formulación e implementación de las políticas públicas (Nogueira, 2012). Estas áreas se encuentran en un escenario institucional y estructural compartido, pero su inserción en diversas redes de problemas y su interacción con actores privados y organizaciones públicas, plantea al Estado nacional el desafío de instalar una visión compartida e integral de la ESyS en sus ministerios y, desde allí, en cada una de las áreas de administración pública. En la actualidad, existen avances a nivel nacional en el reconocimiento político de nuevas formas de organización de la ESyS, presentes en el ámbito del MDS y en espacios específicos de otros ministerios y organismos descentralizados, mientras que en el conjunto del Estado nacional prevalece una visión tradicional de la ESyS centrada en la forma de organización cooperativa. Aún así, ni esta ni otras formas de organización de la ESyS encuentran espacio para dialogar con los ámbitos del Estado que abordan

147 En el caso del Plan "Manos a la Obra", por ejemplo, la Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional posee en las distintas provincias una unidad de evaluación compuesta por técnicos dependientes de los gobiernos provincial y nacional. Al mismo tiempo, los Centros de Desarrollo Regional ofrecen todos los programas y beneficios que brinda el MDS en los territorios, sin embargo las unidades de evaluación no siempre funcionan en su interior. Los Consejos Consultivos Locales también tenían atribuciones vinculadas a la aceptación o rechazo de los proyectos y beneficiarios, pero paulatinamente fueron desapareciendo.

problemáticas en las cuales estas tienen experiencia, como hábitat, agricultura familiar, empleo, etcétera. Como manifiesta un referente de la ESyS:

“...la vuelta de rosca es que las organizaciones puedan empezar a ser interlocutoras, según los temas que se van encarando... con actores de la política del Estado nacional que tienen incumbencia en los temas que nosotros trabajamos... para ver cómo, en los territorios, esos ámbitos estatales que tienen incumbencia empiezan a destrabar sistemas que permitan el desarrollo de este sector [ESyS].” (Terrero, S. Entrevista Personal, 13 junio 2011)

La noción de ESyS que adoptan las políticas públicas en su formulación se encuentra condicionada por reglas institucionales formales -objetivos, instrumentos y procedimientos que sustentan jurídicamente a una política pública- y por las reglas institucionales informales que caracterizan a cada área de administración pública y que pueden ser influenciadas por los actores privados. Las dimensiones internas y externas de la ESyS que la mayoría de las políticas públicas analizadas enumeran en su etapa de formulación¹⁴⁸ no hacen referencia a sus principios constitutivos –excepto por la preeminencia de las personas sobre el capital- sino a las características que se derivan de su aplicación: ejercicio de la ciudadanía y de las formas solidarias, empoderamiento individual y colectivo, anclaje territorial y desarrollo local, lógica guiada por las necesidades colectivas y creación de empleos sostenibles. Por el contrario, aquellas dimensiones que potencian la capacidad de las organizaciones de la ESyS de generar proyectos colectivos y de transformación social -como la producción de bienes y servicios socialmente útiles, la democracia organizacional y la propiedad colectiva e indivisible- son poco mencionadas y en la etapa de implementación muchas veces ignoradas. En este sentido, las políticas públicas transmiten una visión incompleta de la ESyS y sus formas de organización.

La mayoría de los funcionarios entrevistados, explícita o implícitamente, consideran que la ESyS es una etapa de transición de los emprendimientos productivos entre la Economía Popular y la economía formal (Solís, M., Entrevista Personal, 28 abril 2011; Sena, D. Entrevista Personal, 5 mayo 2011; Melaragno, M.

148 Excepto las políticas sectoriales destinadas a cooperativas de trabajo.

Entrevista Personal, 23 mayo 2011; Gutiérrez, M., Entrevista Personal, 11 de nov. 2011), al afirmar, por ejemplo, que:

“...la vulnerabilidad es una condición necesaria, sino no hay Economía Social. Existe Economía Social en la medida que haya crisis del individuo o del grupo. La Economía Social es una economía de emergencia porque si no se termina en la economía de mercado.” (Gutiérrez, M., Entrevista Personal, 11 nov. 2011)

En este sentido, el Estado no encontró los mecanismos adecuados para -o simplemente no intentó- transmitir a su interior una visión compartida e integral de los principios y prácticas que definen a la ESyS. Hacerlo, por otra parte, hubiera implicado que la mayoría de los trabajadores desocupados y una gran parte de los ocupados como trabajadores independientes en situación de exclusión o vulnerabilidad quedaran fuera del alcance de las políticas vinculadas a emprendimientos productivos. Esta situación refleja la incoherencia interna entre los objetivos planteados y el diseño de estas políticas públicas.

Frente a diseños de política contradictorios y una visión sesgada sobre la ESyS en la etapa de formulación, las entidades intermediarias locales pueden transmitir su lógica de funcionamiento en el proceso de implementación de las políticas públicas, aún cuando su participación en esta etapa sea limitada. En el PRIST, por ejemplo, la participación de las entidades intermediarias en su operacionalización y puesta en marcha es limitada, pero los principios y prácticas que estas entidades transmiten a los beneficiarios es clave para su constitución como verdaderas cooperativas de trabajo. En el marco del PMO, organizaciones como la Subsecretaría de Economía Solidaria del municipio de Rosario y Cáritas Bahía Blanca en la ciudad homónima generaron proyectos que promueven el desarrollo de relaciones asociativas y de solidaridad entre los emprendimientos autogestionados y, en el caso de Bahía Blanca, espacios democráticos destinados a consensuar estrategias colectivas productivas, comerciales y políticas vinculadas con el desarrollo de los emprendimientos.

El hecho de que algunas entidades intermediarias funcionen bajo lógicas político-clientelares y/o asistencialistas e ignoren los principios y prácticas que caracterizan a la ESyS y su potencial como mecanismo de organización e inclusión social, incide en el carácter meramente funcional -en términos de la contribución

a la generación de empleo e ingresos- que estas entidades asignan a las formas de organización de la ESyS, condicionando su autonomía y sostenibilidad y la calidad de los empleos generados.

CAPITULO 4: Conclusiones

Las referencias teóricas que orientaron esta investigación refieren de manera específica a las nociones de ESyS y exclusión social debido a que las hipótesis formuladas se focalizan en el rol que asignan las políticas públicas nacionales vigentes durante el periodo 2003- 2010 a la ESyS, tanto en una perspectiva de desarrollo nacional como en términos de su efectividad para abordar la exclusión social a través de la promoción del empleo.

La incorporación de la ESyS a las políticas públicas en el año 2003 fue una de las respuestas del Estado nacional para afrontar las graves consecuencias económicas y sociales de la crisis de 2001 tomando en cuenta las iniciativas productivas y comerciales creadas por distintos grupos sociales en ese contexto y su interacción con las políticas implementadas por los gobiernos municipales. La mención de la ESyS sustentó el cambio de enfoque de las políticas sociales intentando pasar de una lógica asistencialista e individual a una lógica socio-productiva solidaria que implicó la inclusión en las políticas públicas de una multiplicidad de actores económicos y de heterogéneas formas organizativas. Algunas iniciativas productivas y comerciales impulsadas por esas políticas se caracterizaron por adoptar formas organizativas con prácticas inciertas en relación a los principios y prácticas de la ESyS, pero comprometidas con la promoción de otra relación de trabajo, la inclusión social, la creación de empleo y un proyecto político transformador.

Una de las innovaciones en el campo de las políticas provino en particular del MDS quien consideró la capacidad de estas iniciativas para resolver los problemas de pobreza y desempleo. Asimismo, consideró la potencialidad para resignificar el espacio público y contribuir a definir formas de participación ciudadana, impulsando la participación de estas iniciativas en la construcción de estrategias de desarrollo local y en la organización de la sociedad civil, especialmente, de los sectores excluidos y vulnerables.

La incorporación a la legislación del término Economía Social en el año 2004 constituyó un hecho clave para el reconocimiento político de la existencia de la ESyS a nivel nacional. Sin embargo, las modificaciones de la legislación específicamente vinculadas con las cooperativas de trabajo, asociaciones y emprendimientos productivos y comerciales identificados con la ESyS, en el

periodo 2003- 2010, no contribuyeron al reconocimiento de una identidad diferenciada de estas entidades ni garantizaron la igualdad de oportunidades en todas sus etapas de desarrollo con respecto a las empresas de propiedad individual. La legislación promulgada en este periodo se focalizó en los trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad y exclusión social, aunque sólo la ley de Monotributo Social logró constituirse como una política selectiva.

Incluso, los recursos monetarios destinados por el gobierno nacional a las políticas públicas analizadas representaron menos del 9% del gasto público social nacional en las funciones asociadas con las actividades desarrolladas por estas intervenciones (Agua Potable y Alcantarillado, Vivienda y Urbanismo, Promoción y Asistencia Social Pública y Programas de Empleo y Seguro de Desempleo) hasta el año 2009. En ese año, al iniciarse el PRIST, los recursos destinados a todas esas políticas aumentaron significativamente.

Mientras que en su etapa de formulación, las políticas públicas analizadas transmitieron una visión fragmentada de la ESyS, por lo general sesgada hacia la economía popular, en la etapa de implementación, numerosas entidades intermediarias basadas en una lógica de funcionamiento político-clientelar y/o asistencialista desconocieron los principios y prácticas que caracterizan a la ESyS y, en algunos casos, condicionaron su autonomía y limitaron el desarrollo de su patrimonio colectivo. Los principales efectos de esa concepción se reflejaron en la escasa sostenibilidad y débil crecimiento de las organizaciones promovidas, al verse coartadas sus ventajas comparativas como mecanismos de organización e inclusión social y quedar reducidas a meros instrumentos para la creación de empleo.

No obstante la incoherencia que puede apreciarse entre los objetivos planteados y el diseño de las políticas gubernamentales, la ESyS se benefició de las acciones generadas por el Estado nacional a partir del año 2003. Algunas de sus funciones y actividades se fortalecieron, mientras que otras se ampliaron y diversificaron para contribuir a dar respuesta a la pobreza, el desempleo y la exclusión social.

Por un lado, las políticas públicas orientaron recursos monetarios al sector y promovieron cambios institucionales que, aunque no tuvieron un carácter transversal en el aparato del Estado ni se produjeron en todos los organismos

públicos estratégicos –como los ministerios de economía, de producción y de industria-, mejoraron las condiciones de acceso a la tecnología y el financiamiento de aquellas organizaciones más vulnerables, favoreciendo en algunos casos la sostenibilidad y calidad de los empleos generados y el grado de inclusión social de sus trabajadores. Por otra parte, las funciones de la ESyS que adquirieron relevancia en el abordaje de la exclusión social fueron las vinculadas con la problemática de la gobernanza y gestión de las organizaciones: la construcción de una identidad colectiva, el compromiso con reglas colectivas, el aprendizaje de aptitudes pre-laborales y ciudadanas, la innovación social y económica, etcétera. Las funciones dirigidas a remover o debilitar mecanismos de exclusión social asociadas con la falta de formación y experiencia laboral, el insuficiente financiamiento y el escaso acceso a canales de comercialización adquirieron mayor interés. Por último, en casos como los Municipios de Morón y Bahía Blanca, las organizaciones de la ESyS que adoptaron la función de representación de los trabajadores vulnerables y excluidos encontraron espacios para expresarse y adquirir visibilidad frente al Estado.

La actuación de las organizaciones de la ESyS –en especial cooperativas y asociaciones– como entidades intermediarias de las políticas públicas ha representado un avance en su reconocimiento como interlocutores válidos en su etapa de implementación. Aún cuando, en algunos casos, su participación derivó en la tercerización de las funciones del Estado, su actuación en los territorios es un antecedente para la formulación y puesta en práctica de procesos de co-producción e –idealmente- de co-construcción de las políticas públicas.

Desde el punto de vista de las políticas, el grado de instrumentalización de las organizaciones de la ESyS se expresó a través de un programa de actuación que requirió la adopción de determinadas estructuras de organización y procedimientos para cumplir con las regulaciones y estatutos definidos. Como resultante, se amplió la brecha entre los objetivos y proyectos específicos de las organizaciones de la ESyS y los resultados esperados por el gobierno de las políticas que recurren a las formas de organización de la ESyS. La normalización a la que indujo esta tendencia limitó también la espontaneidad y la capacidad de innovación de las entidades de la ESyS. Por tratarse de estructuras más flexibles que las propias de una sociedad mercantil, dejan de ser organizaciones creadas por sus propios miembros y se convierten en organizaciones creadas por el

gobierno. Esto plantea el problema de una gestión de la empresa de ESyS dependiente de la instancia pública que se constituye en la principal fuente de financiación.

En síntesis, el financiamiento de la actividad de los miembros de las organizaciones -específicamente en el caso de las cooperativas de trabajo-, asegurando en el corto plazo su funcionamiento, permite a las autoridades públicas, de manera más o menos marcada, imponer sus políticas e instrumentos de control y puede animar a las organizaciones a seguir una simple "lógica del subsidio", que en general tiende a limitar su potencialidad y condicionar su autonomía e iniciativa. En este contexto resulta complejo para las organizaciones de la ESyS preservar sus principios, al no contar con capacidad para autofinanciar su actividad, aunque sólo sea parcialmente y a la inversa, los límites se presentan cuando el objetivo de autofinanciamiento las conduce a adoptar una práctica exclusivamente mercantil.

En general, las políticas públicas carecen de un enfoque sistémico sobre la ESyS y sobre el impacto de sus principales formas de organización. Esto se debe, en parte, a la ausencia de información transparente y sistemática sobre las organizaciones que componen la ESyS, su alcance, resultados e impacto ante situaciones de desempleo, exclusión social, deslocalización empresarial y desequilibrios territoriales. La ausencia de información condiciona la visibilidad económica y social de la ESyS y, por lo tanto, su capacidad de incidir en las políticas públicas y en la distribución de los recursos del Estado.

A lo largo del periodo 2003- 2010, las políticas gubernamentales incorporaron a la ESyS en su diseño y reconocieron en sus formas de organización un nuevo sujeto de política pública: el trabajador autogestionado. Dichas políticas debilitaron ciertos mecanismos de exclusión social instrumentales, asociados con el ámbito laboral y la colocación de productos en el mercado. Así, la adaptación del Monotributo Social a la dinámica económica de los trabajadores autogestionados ocupados durante sus primeros años de aplicación, generó las condiciones institucionales para que estos accediesen a los mismos derechos laborales y económicos que poseen los trabajadores independientes. El resto de las políticas introdujo cambios institucionales y desarrolló instrumentos que -tanto por su propia acción como por la línea de intervención pública que transmitieron a los gobiernos municipales- debilitó algunos mecanismos de exclusión del ámbito

productivo al facilitar a los emprendimientos autogestionados la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales y la comercialización de sus productos y/o servicios.

Para abordar la exclusión social constitutiva entre la población desocupada, las políticas analizadas financiaron la creación de emprendimientos productivos y de cooperativas de trabajo organizadas desde el Estado e integradas por esa población. En el caso de los emprendimientos, la efectividad de estas políticas para la creación de empleo sostenible estuvo condicionada por limitaciones en su actuación, la ausencia de criterios integrales y coordinados en los territorios y la escasa potencialidad para facilitar la consolidación de espacios colectivos y solidarios que fortalecieran la actividad económica de los emprendimientos en el largo plazo. La ausencia de una visión estratégica compartida sobre la ESyS y los problemas de desempleo y pobreza, la sectorialización de la acción del Estado, la superposición de funciones y las tensiones existentes entre las diferentes áreas institucionales nacionales, provinciales y municipales, contribuyeron a profundizar la brecha entre los objetivos planteados en las políticas y las instancias concretas en su implementación. Por otra parte, la heterogénea capacidad de las entidades intermediarias -en materia de recursos humanos, políticos, financieros y tecnológicos- condicionó su eficacia en cuanto al desarrollo de proyectos colectivos y solidarios de producción, comercialización y/o transferencia de tecnología, condición clave -según las propias políticas- para el sostenimiento de las unidades productivas financiadas.

En cuanto a las cooperativas de trabajo organizadas a partir de los planes gubernamentales, la baja efectividad para crear empleo sostenible puede explicarse por dos factores: una lógica de promoción y funcionamiento en la mayoría de los casos ajena a la ESyS y la ausencia de una estrategia de apoyo continuo y sistemático que alentara la diversificación de sus recursos. A la formulación de políticas que relegan las características constitutivas de las organizaciones de la ESyS -especialmente en el caso del PRIST- se añade la existencia, en muchos casos, de una lógica político-clientelar y/o asistencialista por parte de las entidades intermediarias en la fase de implementación. A la vez, las políticas presentan limitaciones para brindar a los beneficiarios los instrumentos necesarios para gestionar y gobernar su propia organización, diversificar sus clientes, acumular capital de trabajo y reforzar de este modo su

empoderamiento individual, construyendo una identidad colectiva, mejorando la sostenibilidad de su empleo y favoreciendo la inclusión social.

La posibilidad de incorporar estas políticas a la estrategia de desarrollo local de cada territorio dependió del enfoque de la política pública (territorial, sectorial-especializado o intermedio) y de la capacidad de las entidades intermedias y de las propias organizaciones de la ESyS de adaptar los instrumentos de las políticas a la realidad local, de movilizar sus recursos y/o de elaborar proyectos que, sin desatender las necesidades de los beneficiarios y características del territorio, se adaptaran al programa de actuación de estas políticas.

No obstante las limitaciones identificadas en las políticas públicas en términos de su eficacia para la creación de empleo sostenible mediante la creación de organizaciones de la ESyS, es necesario destacar desde 2003 un mayor direccionamiento de recursos hacia el sector y un conjunto de cambios institucionales que beneficiaron a algunas organizaciones otorgándoles visibilidad y posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento. Estas políticas expresaron una modalidad de intervención pública que, de distintas formas, fue replicada en todos los niveles de gobierno y en algunos organismos descentralizados. Por su parte, numerosas organizaciones sociales y productivas lograron fortalecerse y descubrieron en la ESyS principios y valores que ya practicaban.

Avanzar hacia el reconocimiento político de la ESyS -como paso intermedio en la construcción de una economía plural- requiere la adopción por parte del Estado de una visión sistémica de la ESyS. Esto supone el reconocimiento de su inserción en todos los sectores de la actividad económica y el desarrollo de políticas públicas transversales a todas las áreas del Estado que en lugar de imponer proyectos a la población vulnerable y excluida puedan potenciar su organización a través del desarrollo de proyectos sociales y económicos que, en el marco de la ESyS, beneficien a estos grupos sociales. Tal proceso no será posible sin el compromiso de todos los niveles de gobierno para generar ámbitos de participación de la ESyS que motoricen procesos de co-construcción y co-producción de políticas públicas selectivas. Esta perspectiva, plantea además la necesidad de analizar en profundidad la configuración actual de la ESyS en Argentina, con el fin de identificar sus limitaciones y potencialidades como sector o movimiento social de modo de contribuir a abordar los problemas de desempleo, pobreza y exclusión social.

ANEXOS Y BIBLIOGRAFIA

1. Cuadros y figuras del capítulo 2

Cuadro 14: Tasas de actividad, empleo y desocupación en los aglomerados urbanos, 2001-2010 ¹

Año	Onda/ Trimestre	Tasas		
		Actividad	Empleo	Desocupación
2001	Mayo	45,6	36,4	20,1
	Octubre	45,0	35,1	22,4
2002	Mayo	44,5	33,4	26,3
	Octubre	45,7	35,9	21,8
2003	1	45,6	36,3	20,4
	2	45,6	37,4	17,8
	3	45,7	38,2	16,3
	4	45,7	39,1	14,5
2004	1	45,4	38,9	14,4
	2	46,2	39,4	14,8
	3	46,2	40,1	13,2
	4	45,9	40,4	12,1
2005	1	45,2	39,4	13,0
	2	45,6	40,1	12,1
	3	46,2	41,1	11,1
	4	45,9	41,3	10,1
2006	1	46,0	40,7	11,4
	2	46,7	41,8	10,4
	3	46,3	41,6	10,2
	4	46,1	42,1	8,7
2007	1	46,3	41,7	9,8
	2	46,3	42,2	8,5
	3	46,2	42,4	8,1
	4	45,6	42,1	7,5
2008	1	45,9	42,0	8,4
	2	45,9	42,2	8,0
	3	45,7	42,1	7,8
	4	46,0	42,6	7,3
2009	1	46,1	42,3	8,4
	2	45,9	41,8	8,8
	3	46,1	41,9	9,1
	4	46,3	42,4	8,4
2010	1	46,0	42,2	8,3
	2	46,1	42,5	7,9
	3	45,9	42,5	7,5
	4	45,8	42,4	7,3

¹ Las series se encuentran empalmadas. Nota: en la medición de octubre 2002, la Encuesta Permanente de Hogares incorporó tres nuevos aglomerados (Rawson-Trelew, San Nicolás-Villa Constitución y Viedma-Carmen de Patagones), cubriendo un total de 31 aglomerados urbanos. Hasta esa fecha, el relevamiento se efectuaba en 28 aglomerados urbanos. Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 15: Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza en los aglomerados urbanos relevados por la EPH- INDEC, 2001-2010 ¹

Año	Onda/ Semestre	Bajo la línea de pobreza	
		Hogares	Personas
2001	Mayo	26,3	35,4
	Octubre	28,1	37,8
2002	Mayo	41,5	52,3
	Octubre	45,8	56,8
2003	1	42,7	54,0
	2	36,5	47,8
2004	1	33,5	44,3
	2	29,8	40,2
2005	1	28,8	38,9
	2	24,7	33,8
2006	1	23,1	31,4
	2	19,2	26,9
2007	1	16,3	23,4
	2	14,0	20,6
2008	1	11,9	17,8
	2	10,1	15,3
2009	1	9,4	13,9
	2	9,0	13,2
2010	1	8,1	12,0
	2	6,8	9,9

¹ Las series se encuentran empalmadas. Nota: en la medición de octubre 2002, la Encuesta Permanente de Hogares incorporó tres nuevos aglomerados (Rawson-Trelew, San Nicolás-Villa Constitución y Viedma-Carmen de Patagones), cubriendo un total de 31 aglomerados urbanos. Hasta esa fecha, el relevamiento se efectuaba en 28 aglomerados urbanos. Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro 16: Distribución de la población desocupada según nivel de vulnerabilidad por ingreso y duración del desempleo (%). Tercer trimestre de los años 2003 y 2010

Duración del desempleo	2003				2010			
	Pobre	Vulnerable por ingresos	No vulnerable	Total	Pobre	Vulnerable por ingresos	No vulnerable	Total
Menos de 1 mes?	10,6	3,1	1,3	15,1	3,9	5,7	9,0	18,6
De 1 a 3 meses?	15,6	3,6	3,0	22,2	5,4	7,4	14,8	27,7
De 3 a 6 meses?	8,1	2,3	1,2	11,6	2,9	3,4	8,4	14,7
De 6 a 12 meses?	8,6	3,5	2,6	14,8	3,1	4,3	7,8	15,3
Más de 1 año?	23,5	9,0	3,9	36,3	4,4	5,4	14,0	23,7
Total	66,4	21,5	12,1	100,0	19,7	26,3	54,0	100,0

excluidos

vulnerables

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, INDEC

Cuadro 17: Distribución de la población ocupada no asalariada (%) según vulnerabilidad por ingreso y calidad del empleo. Tercer trimestre de los años 2003 y 2010

Calidad del Empleo	2003				2010			
	Pobre	Vulnerable por ingresos	No vulnerable	Total	Pobre	Vulnerable por ingresos	No vulnerable	Total
Baja	13,2	2,6	1,3	17,1	3,0	3,9	4,5	11,5
Media-baja	14,9	7,1	4,7	26,8	4,0	8,3	14,4	26,6
Media-alta	9,3	10,6	11,0	30,9	0,9	3,9	28,0	32,8
Alta	2,4	6,1	16,7	25,2	0,0	0,8	28,3	29,0
Total	39,9	26,5	33,7	100,0	7,9	16,9	75,1	100,0

excluidos

vulnerables

Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH, INDEC

2. Cuadros del capítulo 3

Cuadro 18: Cooperativas de trabajo creadas a través de programas nacionales (acumulado 2003- 2011)

Regiones	Ministerio de Planificación			Ministerio de Desarrollo Social			Otros niveles de gobierno	Total cooperativas
	Agua + Trabajo	Plan Federal de Viviendas	Centros Integradores Comunitarios	Plan Manos a la Obra	Programa Ingreso Social con Trabajo	Programa de Inversión Social		
Centro Litoral	301	966	461	527	1.378	488	467	4.588
Cuyo	-	187	147	23	15	-	4	376
NEA	114	154	238	70	85	-	14	675
NOA	22	1.133	135	87	250	-	32	1.659
Patagonia	-	48	31	5	-	-	16	100
Total	437	2.488	1.012	712	1.728	488	533	7.398

Fuente: Vuotto (2011b)

Cuadro 19: Ejecución financiera acumulada anual del Ministerio de Desarrollo Social según programas. 2003- 2010. En millones de pesos de 2003 (IPIM base 2003=100)

Ejes de acción del Ministerio de Desarrollo Social	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria	341,10	506,25	633,85	577,04	646,02	654,34	780,47	951,15
Pensiones no contributivas	746,00	947,60	1.194,56	1.567,73	2.311,98	2.936,63	4.045,18	5.150,56
Resto Plan Familias	338,90	503,55	427,29	497,64	827,82	1.181,58	1.046,56	36,40
Acciones de Promoción y Protección social	18,80	28,03	62,67	95,81	175,45	192,62	242,04	334,42
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social	8,10	77,93	92,55	71,70	101,22	97,53	732,85	2.203,40
Plan Nacional de Recreación y Deporte	-	-	-	-	-	59,63	32,47	35,47
Capacitación, Fortalecimiento y Asistencia Técnica	-	4,93	9,10	9,64	19,16	13,03	11,99	14,95
Otros gastos de conducción y administración	21,30	26,91	46,96	71,70	112,25	133,86	205,88	0,00
Otros programas	13,70	9,03	26,70	51,40	-	-	-	-
Total	1.487,90	2.104,23	2.493,68	2.942,67	4.193,90	5.269,22	7.097,44	8.726,35

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010); * Jefatura de Gabinete de Ministros (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)

Cuadro 20: Ejecución financiera anual de los principales programas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2005- 2010. En millones de pesos de 2003 (IPIM base 2003=100)

Programas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	2.518,8	3.033,3	2.047,7	2.345,6	3.087,3	2.686,1
Fondo Nacional de Vivienda (FO.NA.VI)	500,9	525,0	s/d	s/d	s/d	s/d
Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	12,5	12,7	8,3	193,3	396,5	530,2
Infraestructura Habitacional "Techo Digno"	1.985,8	2.362,3	1.925,3	1.548,6	1.889,1	1.400,0
Emergencia Habitacional	117,8	113,9	104,3	--	--	--
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	--	--	--	274,7	420,8	302,3
Acciones para el desarrollo de la infraestructura social	--	--	--	153,3	164,1	191,1
Urbanización de Villas y Asentamientos precarios	--	--	--	175,7	216,8	262,5
Participación de los programas Emergencia Habitacional y Fortalecimiento Comunitario del Hábitat en el total	4,7%	3,8%	5,1%	11,7%	13,6%	11,3%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010); * Jefatura de Gabinete de Ministros (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)

Cuadro 21: Ejecución financiera anual del ENOHSA y del Plan Agua + Trabajo. 2003-2010. En millones de pesos de 2003 (IPIM base 2003=100)

Partidas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ENOHSA	62,7	81,8	102,9	387,8	465,8	488,3	591,7	573,5
Plan Agua + Trabajo	-	-	13,7	20,9	17,0	11,0	22,1	29,7
Participación	-	-	13,3%	5,4%	3,6%	2,2%	3,7%	5,2%

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010); * Jefatura de Gabinete de Ministros (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)

Cuadro 22: Ejecución física anual de los programas habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2003-2010

Programas y Tipos de producción o servicios generados		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Fondo nacional de vivienda	Viviendas	22.325	13.141	17.529	12.563	Deja de aparecer como actividad específica			
	Soluciones habitacionales	1.700	3.113	4.453	3.903				
Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	Viviendas		385	648	863	612	314*	320	550
	Soluciones habitacionales		887	798	1.075	246	10.507*	605	949
	Plan Federal "Mejor Vivir" (soluciones habitacionales)	Hasta el año 2007 formó parte del Plan Federal de Vivienda						12.023	7.146
	Plan Federal "Mejor Vivir" por cooperativas (soluciones habitacionales)	Durante el ejercicio 2007, se ejecutaron obras a través de cooperativas de trabajo				3.208*			
Infraestructura Habitacional "Techo Digno"	Viviendas construidas		903	16.935	31.393	46.607	24.890*	18.582	34.061
	Soluciones habitacionales construidas			765	11.588	25.208			
Subprograma Urbanización de Villas y Asentamientos (viviendas)		Hasta el año 2007 formó parte del Plan Federal de Viviendas. Desde entonces es un programa independiente.					1.960*	668	809
Fortalecimiento Comunitario del Hábitat (desde 2008)	Ex Programa Federal de Emergencia Habitacional (viviendas construidas)	Formó parte del Plan Federal de Viviendas durante el año 2005		3.081	2.810	3.696	2.020*	2.603	4.005
	Ex Programa Federal de Emergencia Habitacional (soluciones habitacionales)						1.810*	2.279	2.589
	Construcción de CIC con Cooperativas de Trabajo Solidaridad Habitacional (viviendas)						2	22	109
	Solidaridad Habitacional (soluciones habitacionales)	Hasta el 2008 formaban parte del Plan Federal de Viviendas. Desde entonces son programas incluidos en Fortalecimiento Comunitario del Hábitat					683*	642	1.081
	Plan de Construcción de Viviendas- Cáritas (viviendas)						2.993*	1.963	2.853
							763*	470	246
	% Viviendas por Cooperativas de Trabajo			8,6%	5,9%	7,3%	6,6%	11,2%	9,8%
	% Soluciones Habitacionales por Cooperativas de Trabajo					12,6%	12%	13,5%	19,1%
Plan Agua + Trabajo (obras habilitadas)			61	94	85	93		75	64

Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010); * Jefatura de Gabinete de Ministros (2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)

3. Bibliografía

- Acuña, C., Kessler, G., & Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social Argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Buenos Aires: Center for Latin American Social Policy.
- Alcock, P., Glennerster, H., Oakley, A., & Sinfield, A. (2001). *Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's Contribution to Social Policy*. The Policy Press: Bristol.
- Altimir, O., & Beccaria, L. (1999). El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. *Serie Reformas Económicas n° 28*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Altmann, J. (2009). Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido. En J. Altmann, *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica* (págs. 11- 26). Quito: FLACSO.
- Amin, A., Cameron, A., & Hudson, R. (2002). *Placing the Social Economy*. Londres: Routledge.
- Amyot, S., Downing, R., & Tremblay, C. (2010). *Public Policy for the Social Economy: Building a people-centred economy in Canada*. Victoria: Canadian Social Economy Hub at the University of Victoria.
- Aquilino, N., D'Agostino, J., & Echt, L. (2012). *¿Están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas? Un análisis sobre quince programas nacionales*. Buenos Aires: CIEPP.
- Arocena, J. (2001a). Centralización y deslocalización: la búsqueda de alternativas. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- . (2001b). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. En O. Madoery, & A. Vázquez Barquero, *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local* (págs. 30-46). Rosario: Homo Sapiens.
- Arriba González de Durana, A. (2002). *El concepto de exclusión en política social*. Madrid: Documento de trabajo 02-01, Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Bastarrechea, M. (2012). *El Banco Social Moreno. El microcrédito en el marco del desarrollo local*. Buenos Aires: FONCAP (en prensa).
- Bastidas-Delgado, O., & Richer, M. (2001). Economía social y economía solidaria: Intento de definición. *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, 1 (1).
- Basualdo, E. (2008). *Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas*. Recuperado el 29 de agosto de 2012, de CLACSO: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/arceo/13basua.pdf>
- Bayón, C., & Saraví, G. (2002). Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires. En R. Kaztman, & G. Wormald, *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y*

- exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (págs. 61-132). Montevideo: Universidad Católica de Chile.
- Beccaria, L. (2004). Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo. En R. Boyer, & J. C. Neffa, *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ Ceil-Piette Conicet/ Caisse de Dépôts et Consignations, Institut CDC pour la Recherche.
- Bélanger, P. R., & Lévesque, B. (1995). La modernité par les particularismes. Le modèle québécois de développement économique. En J.-P. (. Dupuis, *Le modèle québécois de développement économique* (págs. 115-131). Cap-Rouge: Presses Inter Universitaires.
- Bernazza, C. (17 de junio de 2011). *Horizonte Político*. Recuperado el 20 de 12 de 2011, www.horizontepolitico.com.ar/?sec=verPublicacion3&publicacion=592
- Biagosch, F. A. (2005). Proyecto de ley de Asociaciones Civiles con media sanción del Senado de la Nación Argentina. *El Congreso Internacional de Derecho Comercial y de los Negocios*. Buenos Aires: Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Boardman, J. (2010). Concepts of social exclusion. En J. Boardman, A. Currie, H. Killaspy, & G. Mezey, *Concepts of social exclusion* (págs. 10-21). RCPsych Publications.
- Bouchard, M. J., & Lévesque, B. (2010). Économie sociale et innovation. L'approche de la régulation, au coeur de la construction québécoise de l'économie sociale. *Communication aux le rencontres du Réseau interuniversitaire de l'économie sociale et solidaire*. Luxembourg: CRISES.
- Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Bradford, N. (2011). *Territory and local development: a place-based perspective*. Montreal: FIESS, Chantier de l'économie sociale.
- Bucolo, E., Gardin, L., & Laville, J.-L. (2004). Las iniciativas locales: de lo individual a lo colectivo. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 53-72). Buenos Aires: Altamira.
- Busso, G. (2001). Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. *Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ONU-CEPAL.
- Carabajal, Y., Mendy, G., Moricz, M., & Paez, L. (2011). Allá donde la "otra educación" y la "otra economía" se transforman en política pública... El caso del DOSSES. *Seminario Internacional La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá* .
- Casalí, P., & Bertranou, F. (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Casanova, F. (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

- Castelao Caruana, M. E., & Srnec, C. (2012). Public policies addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a new model? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* .
- Castelao Caruana, M. E., & Verbeke, G. (2009). La promoción de políticas de empleo desde un espacio de concertación ciudadana. *IX Congreso de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo "El trabajo como cuestión central"*. Buenos Aires.
- Cattani, A. D. (2004). La Otra Economía: los conceptos esenciales. En A. D. Cattani, *La Otra Economía* (págs. 23-30). Buenos Aires: Altamira.
- Celani, L. (2011). Un proceso de co-construcción de prácticas asociativas en el marco de la economía social. *Seminario internacional "La co-construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá"*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, FCE-UBA.
- Chaves, R. (2003). La Economía Social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica. En M. Vuotto, *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (págs. 105-134). Buenos Aires: UNGS- Fundación OSDE- Altamira.
- Chaves, R., & Monzón, J. L. (2000). Políticas públicas. En R. Chaves, D. Demoustier, J. Monzón, E. Pezzini, R. Spear, & B. Thiry, *Economía Social y Empleo en la Unión Europea* (págs. 136-179). Valencia: CIRIEC-España.
- . (2007). *La Economía Social en la Unión Europea*. CIRIEC. El Comité Económico y Social Europeo.
- CIRIEC Canadá. (1998). Appel en faveur d'une économie sociale et solidaire. *Nouvelles pratiques sociales* , 11 (1), 1-8.
- Comisión de Cooperativas de Trabajo. (2009). Acta de reunión de la Comisión de Cooperativas de Trabajo del INAES. Ciudad de Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- . (2009). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas.
- Comisión Nacional de Microcrédito. (2008). *Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- . (2009). *Programa Nacional de Microcrédito "Padre Carlos Cajade". Rendimos Cuentas 2007-2009*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Coraggio, J. L. (2004). Presentación para el público latinoamericano. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 9-18). Buenos Aires: Altamira.
- . (2007). Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 165- 194). Buenos Aires: UNGS- Altamira.

- . (2009). Economía del Trabajo. En A. D. Cattani, J. L. Coraggio, & J.-L. Laville, *Diccionario de la Otra Economía*, Buenos Aires: UNGS/Altamira/CLACSO.
- . (2010a). Economía Social. Conceptos para el análisis. En R. Cittadini, L. Caballero, M. Moricz, & F. Mainella, *Economía Social y Agricultura Familiar* (págs. 29-108). Buenos Aires: INTA.
- . (2010b). Pensar desde la perspectiva de la economía social. En R. Cittadini, L. Caballero, M. Moricz, & F. Mainella, *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención* (págs. 29-110). Buenos Aires: INTA.
- Coraggio, J. L., & Sabaté, A. (2010). *Emprendimientos socio económicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad*. Los Polvorines, Buenos Aires: UNGS.
- Cortés, M. (2008). *Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad*. CLACSO.
- Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Curat, P., Lupano, J., & Gineste, L. (2007). *Microfinanzas en Argentina y en América Latina: Regulaciones, Instituciones y Políticas Públicas*. Buenos Aires: Andares- HSBC- Embajada Británica.
- Damill, M., & Frenkel, R. (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina. *Nuevos Documentos Cedes*, 69, 90.
- Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. (2007). Cambios en la política macroeconómica argentina: A la vuelta del siglo. En M. Novick, C. Tomada, M. Damill, R. Frenkel, & R. Maurizio, *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto* (págs. 53- 137). Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- de Melo Lisboa, A. (2007). Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 373-396). Buenos Aires: Altamira.
- Defourny, J. (2003). Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En M. Vuotto, *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (págs. 79-104). Buenos Aires: Altamira- Fundación OSDE.
- Demoustier, D. (2000). Análisis del empleo. En R. Chaves, D. Demoustier, J. L. Monzón, E. Pezzini, R. Spear, & B. Thiry, *Economía Social y Empleo en la Unión Europea* (págs. 51-82). Valencia: CIRIEC- España.
- Desroche, H. (1982). Les auteurs et les acteurs. La recherche coopérative comme recherche-action. *Communautés. Archives de sciences sociales et de la Coopération et du Développement*, 59, 36-94.
- . (1987). Mouvement coopératif et économie sociale en Europe. *Revue de l'économie sociale* (11), 59-87.
- Duchrow, U., & Hinkelammert, F. (2007). Un mundo diferente es posible. La reconstrucción del régimen de propiedad desde abajo, en la perspectiva de la vida y del bien común. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 339-372). Buenos Aires: Altamira.

- Eme, B., & Laville, J.-L. (2004). Renovación y diversidad de las prácticas. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 35-52). Buenos Aires: Altamira.
- ENOHSA (s.f.) *Reglamento operativo y manual de procedimientos, Programa de agua potable y saneamiento para centros urbanos y suburbanos, AR-L-1084* Préstamo BID 2343 / OC-AR. Recuperado el 10 de junio de 2011, de <http://www.enohsa.gov.ar/reglamentos/PAYS.pdf>
- Favreau, L. (mayo de 2005). Qu'est-ce que l'économie sociale ? Synthèse introductive. *Collection Études théoriques* . CRISES/CRDC.
- Favreau, L., & Boucher, J. (2000). *Développement local, organisation communautaire et économie sociale. Une recension des écrits (1990-2000)*. Québec: Université du Québec.
- Fernández, J. P. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Buenos Aires: Documento de Trabajo n° 96, CIPPEC.
- Fondo Multilateral de Inversiones. (2011). *Reporte del estado del proyecto*. Recuperado el 20 de diciembre de 2011: idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36655036.
- Gaiger, L. I. (2007). La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 79-110). Buenos Aires: Altamira.
- Galicchio, E., & Camejo, A. (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH, Diputación de Barcelona.
- Gallo, M. E., & Labrunée, M. E. (2005). El camino hacia la exclusión social por la crisis ocupacional: un estudio del caso marplatense. *FORO: Trayectos y Territorios de Desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y locales*. Mar del Plata.
- García Delgado, D. (1998). Nuevos escenarios locales. El cambio en el modelo de gestión. En J. C. Venesia, *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Rosario: Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- García, A. I. (2009). La paciencia de los pobres. Políticas sociales e integración en Centroamérica. En J. (. Altmann Borbón, *Cohesión Social y Políticas Sociales en Iberoamérica* (págs. 83-104). Quito: FLACSO.
- García, N., Chacaltana, J., Francke, P., & otros. (2004). El empleo de calidad. En N. García, *Políticas de empleo en Perú* (págs. 181- 221). Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (1998). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- Golovanevsky, L. (2007). Vulnerabilidad Social: una propuesta para su medición en Argentina. *Revista de Economía y Estadística* , XLV (2), 53-94.
- Gordon Nembhard, J. (2004). Non-traditional analysis of co-operative economic impacts: preliminary indicators and a case study. *Review of International Co-operation* , 97 (1), 6-21.

- Hadjimichalis, C., & Hudson, R. (2007). Rethinking local and regional development: implications for radical political practice in Europe. *European Urban and Regional Studies*, 14 (2), 99-113.
- Heras Monner Sans, A. I., Burin, D., Foio, M. d., & Pérez Rubio, A. M. (2008). Capítulo de apertura. Sobre el desarrollo: sujetos, discursos y acciones. En A. I. Heras Monner Sans, & D. Burin, *Trabajo, Desarrollo, Diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos* (págs. 21-48). Buenos Aires: CICCUS.
- Hernández Pedreño, M. (2008). Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento. En M. Hernández Pedreño, *Exclusión social y desigualdad* (págs. 15-58). Murcia: Universidad de Murcia.
- Heymann, D. (2006). *Buscando la tendencia: crisis macroeconómica y recuperación en la Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.
- Hintze, S. (2003). Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la Economía Social y Solidaria. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración Pública*. Córdoba.
- . (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, S., & Deux, M. V. (2007). La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria. *V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad "Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles"*. Buenos Aires.
- Hopp, M., & Frega, M. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa "Argentina Trabaja". *Revista "Debate Público. Reflexión de Trabajo Social"*, 71-81.
- INAES. (2008). *Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales*. Buenos Aires: INAES.
- Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos. (2008). *Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva*. Buenos Aires: IMFC.
- Instituto Nacional de Tecnología Industrial. (2005). *Unidades Productivas Tipo. Modelo Productivo y de Negocios*. Buenos Aires: INTI.
- . (2011a). *Programa ABC- Propuesta*. Recuperado el 2 de junio de 2011, de <http://www.inti.gov.ar/abc/index.html>
- . (2011b). *Programa Unidades Productivas Tipo*. Recuperado el 20 de agosto de 2010, de <http://www.inti.gov.ar/upt/>
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2003). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires.
- . (2004). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires.
- . (2005). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

- . (2006). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- . (2007). *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Katz, C. (20 de noviembre de 2010). Certezas e incógnitas de la política argentina. *Rebelión*.
- Kaztman, R. (2002). Convergencias y divergencias: exploración sobre los efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina. En R. Kaztman, & G. Wormald, *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (pág. 422). Montevideo: Cebra.
- Keifmann, S. (2009). Sobre la influencia de Karl Polanyi en Arthur Okun y otros economistas keynesianos. *XV Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*. Buenos Aires: Centro de Investigación en Epistemología de las Ciencias Económicas, FCE- UBA.
- Klein, J. L. (2005). Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. *Revista Eure*, 31 (94), 25-39.
- Klein, J.-L., & Tremblay, P.-A. (2011). L'économie sociale: une plateforme pour le lancement d'initiatives de développement local? En M. Bouchard, *L'économie sociale, vecteur d'innovation: l'expérience du Québec* (págs. 187-210). Quebec: Presses de l'Université du Québec.
- Klein, J.-L., Fontan, J.-M., Saucier, C., Trembaly, D. G., Tremblay, P. A., & Simard, M. (2010). *Les conditions de réussite des initiatives locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui mobilisent des ressources de l'économie sociale*. Québec: CRISES.
- Kritz, E. (1998). Exposición en el seminario El desafío del empleo a finales del siglo XX. Condiciones actuales y perspectivas. *Cuadernos del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo n° 2*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Laeken Summit. (14 y 15 de diciembre de 2001). *Reunión del Consejo Europeo en Laeken*. Recuperado el 20 de mayo de 2011, de ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/laeken_concl_en.pdf
- Laparra, M., Obradors, A., & otros, y. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas. *Revista Española del Tercer Sector*, 15-57.
- Laville, J.-L. (2004a). Introducción- Un enfoque europeo. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 19-32). Buenos Aires: Altamira.
- . (2004b). El marco conceptual de la Economía Solidaria. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 207-236). Buenos Aires: Altamira.
- . (2004c). Los aportes y límites de la Economía Social. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 199-206). Buenos Aires: Altamira.
- Lepore, E., & Schleser, D. (2006). La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación. *Trabajo, Ocupación y Empleo* (4), 193- 226.

- Lévesque, B. (2001). *Le modèle québécois: Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?* Quebec: Cahiers du CRISES.
- Lévesque, B., & Mendell, M. (2003). La Economía Social en Quebec: Elementos teóricos y empíricos para el debate y la investigación. En M. Vuotto, *Economía Social: Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (págs. 157-195). Buenos Aires: Altamira- Fundación OSDE.
- Levitas, R., Pantazis, C., Fahmy, E., Gordon, D., Lloyd, E., & Patsios, D. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. Department of Sociology and School for Social Policy Townsend Centre for the International Study of Poverty and Bristol Institute for Public Affairs. Londres: Cabinet Office.
- Lindenboim, J., & Serino, L. (2001). La EPH como instrumento de análisis del mercado de trabajo. El formulario actual y la propuesta de reformulación. *Cuadernos del CEPED. Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*.
- Lipietz, A. (2001). *Pour le tiers secteur. L'économie sociale et solidaire : pourquoi, comment?* Paris: La découverte-La documentation française.
- Lloyd, P. (2007). The Social Economy in the new political economic context. En A. Noya, & E. Clarence, *The Social Economy. Building inclusive economies* (págs. 61-90). OECD.
- Lo Vuolo, R. (2007). Argentina: los límites del análisis del comportamiento virtuoso de los agregados macroeconómicos. En R. Boyer, & J. C. Neffa, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CDC.
- . (2010). *El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 74, Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas.
- Loxley, J., & Simpson, D. (2007). *Government policies towards community economic development and the Social Economy in Quebec and Manitoba*. Saskatoon: Northern Ontario, Manitoba and Saskatchewan Regional Node of the Social Economy Suite.
- Madoery, O. (2003). *¿Cómo aproximarnos al desarrollo local desde una perspectiva política?* San Martín, Provincia de Buenos Aires: Centro de Estudios, Desarrollo y Territorio, Universidad Nacional de San Martín.
- . (2005). La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. (H. S. Editores, Ed.) *Revista Política y Gestión*, 8.
- Madrigal Tellini, C. (2007). Una crítica al Desarrollo Local. *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, 1 (0), 62-84.
- Mahoney, J., & Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14, 227-249.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Comparative historical analysis: achievements and agendas. En J. Mahoney, & D. Rueschemeyer, *Comparative historical analysis in the social sciences* (págs. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.

- Mallo, T., & Rodriguez, M. (2009). Cohesión social en Iberoamérica. En J. Altmann, *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica* (págs. 27-42). FLACSO-Fundación Carolina.
- Marchat, J. (2008). Buchez et Le Play : approches éducatives de deux écoles d'économie sociale catholiques. *Le Télémaque* (33), 45-60.
- Marshall, A. (1998). *Empleo en la Argentina, 1991-1997: ¿Nuevas Pautas de Comportamiento Después de la Liberalización Económica?* Santiago de Chile: OIT.
- . (2004). *Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts*. OIT.
- Martínez Nogueira, R. (2012). Las políticas públicas y las redes interorganizacionales. *Voces en el Fénix*, 48- 53.
- Marull Maita, C. R. (2010). *La calidad del empleo en América Latina. La experiencia de Bolivia y Ecuador en el período 2001-2007*. Berlín: Tesis entregada para la obtención del título Master of Arts, Interdisziplinäre Lateinamerikastudien, Freie Universität.
- Mazzeo, S. (2008). *Marco legal y regulatorio de las actividades de autofinanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina*. Providencia, Chile: Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team.
- Merlinsky, G., & Rofman, A. (2004). Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales? En F. Forni, *Caminos solidarios de la economía argentina* (pág. 26). Buenos Aires: Ciccus.
- Messier, J., & Floro, M. (2008). *Measuring the Quality of Employment in the Informal Sector*. Washington: Department of Economics, Working Papers Series, No. 2008-10, American University,.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2007). *La Bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- . (2009). *Rendimos Cuentas*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- . (2010a). *Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Buenos Aires*. Recuperado el 18 de abril de 2011, de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Distribuidor%20Nacional%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf>
- . (2010b). *Guía informativa. Programa Ingreso Social con Trabajo*. Recuperado el 18 de abril de 2011, de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Gu%C3%ADa%20informativa.pdf>
- . (2010c). *Síntesis actual Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Buenos Aires.
- . (2011). *Síntesis general del programa Ingreso Social con Trabajo- primer semestre de 2011*. Recuperado el 10 de febrero de 2012, de <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRIST%20-%20Informe%201%C2%BA%20semestre%202011.pdf>.
- . (2012). *Ministerio de Desarrollo Social*. Recuperado el 10 de febrero de 2012, de <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2006). *Memoria del programa Trabajo Autogestionado*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- . (2007). *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Minujin, A., & Lopez, N. (1994). Nueva pobreza y exclusión: el caso argentino. *Revista Nueva Sociedad* (131), 88-105.
- Monza, A. (2002). *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: Fundación OSDE- CIEPP.
- Monzón, J. L. (1989). *Las cooperativas de trabajo asociado en la literatura económica y en los hechos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- . (2003). El cooperativismo en la historia de la literatura económica. *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (44), 9-32.
- Monzón, J. L., & Defourny, J. (2004). *La economía social: tercer sector de un nuevo escenario*. Mimeo.
- Muñoz, R. (febrero de 2006). Alcance de las Microfinanzas para el Desarrollo Local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: un análisis de casos. *TESIS DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Neamtan, N., & Downing, R. (2005). *Social Economy and community economic development in Canada: Next steps for public policy*. Chantier de L'économie Sociale and the Canadian CED Network.
- Neffa, J. (2007). Cambios en las formas institucionales, relación salarial y políticas de empleo luego de la crisis. En R. Boyer, & J. C. Neffa, *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: la experiencia argentina* (págs. 263-307). Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CDC.
- Ninacs, W. (2002). *A Review of the Theory and Practice of Social Economy / Économie Sociale in Canada*. Social Research and Demonstration Corporation.
- Novick, M., & Tomada, C. (2007). Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina? En M. Novick, C. Tomada, M. Damill, R. Frenkel, & R. Maurizio, *Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto* (págs. 1-52). Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Nuñez, O. (2007). La economía popular, asociativa y autogestionaria. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 111-144). Buenos Aires: Altamira.
- Nyssens, M. (1998). Economía popular en el sur, tercer sector en el norte: señales de una economía de solidaridad emergente? *Centro de Estudios de Sociología Del Trabajo, UBA, Documento N° 17*.
- OCDC. (2007). *Cooperatives: Pathways to Economic, Democratic and Social Development in teh Global Economy*. U.S. Oversees Cooperative Development Council.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2003). Seguimiento Físico Financiero. Presupuesto de la Administración Nacional. Desarrollo Analítico Jurisdiccional.

- Acumulado al cuarto trimestre del 2003. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2003/cuarto/index.htm.
- . (2004). Seguimiento Físico Financiero. Presupuesto de la Administración Nacional. Desarrollo Analítico Jurisdiccional. Acumulado al cuarto trimestre del 2004. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2004/cuarto/index.htm
- . (2005). Seguimiento Físico Financiero. Presupuesto de la Administración Nacional. Desarrollo Analítico Jurisdiccional. Acumulado al cuarto trimestre del 2005. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2005/cuarto/index.htm
- . (2006). Presupuesto de la Administración Nacional. Ejecución Físico Financiera. Acumulado al cuarto trimestre del 2006. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2006/4totrim06.pdf
- . (2007). Presupuesto de la Administración Nacional. Ejecución Físico Financiera. Acumulado al cuarto trimestre del 2007. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2007/4totrim07.pdf
- . (2008). Presupuesto de la Administración Nacional. Ejecución Físico Financiera. Acumulado al cuarto trimestre del 2008. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2008/4ertrim08.pdf
- . (2009). Presupuesto de la Administración Nacional. Ejecución Físico Financiera. Acumulado al cuarto trimestre del 2009. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2009/4totrim09.pdf
- . (2010). Presupuesto de la Administración Nacional. Ejecución Físico Financiera. Acumulado al cuarto trimestre del 2010. Recuperado el 20 de agosto de 2011 de: www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2010/4ertrim10.pdf
- OIT. (2010). *Economía Social y Solidaria: Construyendo un entendimiento común*. Turín: Centro Internacional de Formación de la OIT.
- . (2011). *Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente*. Turin: Centro Interancional de Formación de la OIT.
- Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego? (CLAD, Ed.) *Revista Reforma y Democracia*, 9, 7-60.
- Palmeyro, E. (2004). Presentación de la Red de Apoyo al Trabajo Popular. *Seminario "Tecnología eficiente y economía social: los mejores caminos para generar trabajo en la base popular"*.
- Patrouilleau, M. M. (2009). Discurso e interpelación populista. Re-interpretaciones de lo nacional-popular desde las articulaciones discursivas kirchneristas. *5tas Jornadas Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Peixoto de Albuquerque, P. (2004). Asociativismo. En A. D. Cattani, *La Otra Economía* (págs. 31-38). Buenos Aires: Altamira.
- Peralta, M. B. (2012). Las Políticas Sociales en el ámbito local: "Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja". *XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local"*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Pestoff, V. (2006). Citizens and co-production of welfare services. *Public Management Review*, 8 (4), 503- 519.

- Pierre, J. (2005). Poder para...o poder sobre? Repensando la fuerza del Estado. *Reforma y Democracia* (32).
- Pochmann, M. (2007). Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas* (págs. 225- 240). Buenos Aires: UNGS-Altamira.
- Polanyi, K. (1957). The Economy as an Instituted Process. En *Trade and Market in the Early Empires. Economies in History Theory*. New York: The Free Press.
- Proyecto de Ley Nacional de Asociaciones Civiles de la República Argentina. (2003). Recuperado el 17 de diciembre de 2011, de Articulado y Fundamentos: <http://www.leydeasocciviles.com.ar/>
- Quijano, A. (2007). ¿Sistemas alternativos de producción? En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 145-164). Buenos Aires: Altamira.
- Razeto Migliaro, L. (2007). La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 317-338). Buenos Aires: Altamira.
- Red Argentina de Instituciones de Microcrédito. (2010). *Mapeo de Instituciones de Microcrédito de Argentina*. Buenos Aires: Fundación Andares.
- Repetto, F. (1998). Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos* , 53-84.
- . (2002). *Articulación de programas focalizados: ¿un desafío imposible de lograr?* Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Réseau d'investissement social du Québec. (2004). *Guide d'analyse des entreprises d'économie sociale*. Quebec: RISQ.
- Roffler, E., & Rebón, M. (2006). Políticas socioproductivas e inclusión social: ¿hacia un nuevo modelo de políticas sociales? La experiencia del plan nacional "Manos a la Obra". *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Guatemala.
- Rofman, A., Suárez, F., & Polo, P. (2002). Perspectivas, políticas y estrategias de desarrollo local en áreas metropolitanas. *IV Seminario Nacional de RedMuni: Articulaciones interinstitucionales para el desarrollo local*. Córdoba.
- Ropert, M. A. (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas*. Santiago de Chile: Rimisp.
- Rouillard, C. (2006). Les partenariats public-privé et la reconfiguration de la gouvernance: Réflexion sur la construction d'un État entropique. *Les Cahiers* , 3 (1), 33-37.
- Roustang, G. (2004). Mundialización y Economía Solidaria. En J.-L. Laville, *Economía Social y Solidaria. Una visión europea* (págs. 145-154). Buenos Aires: Altamira.
- Ruggeri, A. (2010). *Tercer Relevamiento de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores*. Buenos Aires: Programa Facultad Abierta, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

- Salvia, A., Comas, G., Ageitos, P. G., Quartuli, D., & Stefani, F. (2008). Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. En J. Lindemboim, *Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el Siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. (2007a). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional "Manos a la Obra"*. Buenos Aires: PNUD- Ministerio de Desarrollo Social.
- . (2007b). *Resultados de la evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Secretaría de Turismo. (2011). *Breve presentación institucional de la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario*. Buenos Aires: Secretaría de Turismo, Ministerio de Producción.
- SEL. (2005). *Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina*. Buenos Aires: SEL Consultores.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Manila: Office of Environment and Social Development Asian Development Bank.
- Silva, J. C. (2001). Ciudadanía: entre el debate crítico, la lucha política y la utopía. (CIDPA, Ed.) *Última década* (14), 91-111.
- Simmons, R., & Birchall, J. (2008). The role of co-operatives in poverty reduction: Network perspectives. *The Journal of Socio-Economics*, 37 (6), 2131-2140.
- Singer, P. (2004). Economía Solidaria. En A. D. Cattani, *La otra Economía* (págs. 199-212). Buenos Aires: Altamira.
- . (2007). Economía solidaria. Un modo de producción y distribución. En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 59- 78). Buenos Aires: UNGS- Altamira.
- Spear, R. (2000). Organismos de apoyo. En R. Chaves, D. Demoustier, J. L. Monzón, E. Pezzini, R. Spear, & B. Thiry, *Economía Social y Empleo en la Unión Europea* (págs. 85- 133). Madrid: CIRIEC-España.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. En P. Spicker, S. A. Leguizamón, & D. Gordon, *Pobreza. Un glosario internacional* (págs. 291-306). Buenos Aires:: CLACSO.
- Spicker, P., Leguizamón, S. A., & Gordon, D. (2009). *Pobreza : Un glosario internacional* (1 ed.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- . (2005). ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Swampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

- Tiriba, L. (2007). Pedagogía(s) de la producción asociada: ¿hacia dónde camina la economía popular? En J. L. Coraggio, *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas* (págs. 195-224). Buenos Aires: Altamira.
- Tremblay, C. (2010). *Public Policy Trends and Instruments Supporting the Social Economy: International Experiences*. University of Victoria. Victoria: Canadian Social Economy Hub.
- Vaillancourt, Y. (2007). *Vers un État stratège partenaire de la société civile*. Quebec : CRISES/LAREPPS/ARUC ISDC.
- . (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. (31-68, Ed.) *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* (3).
- Vaillancourt, Y., & Favreau, L. (2001). Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire. *Revue internationale de l'économie sociale* (281).
- Villar, A. (2004). Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas. *Revista Mundo Urbano* (24).
- . (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social*. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad.
- Vivet, D., & Thiry, B. (2000). Campo de estudio, importancia cuantitativa y acepciones nacionales. En R. Chaves, D. Demoustier, J. L. Monzón, E. Pezzini, R. Spear, & B. Thiry, *Economía Social y Empleo en la Unión Europea*. Valencia: CIRIEC- España.
- Vuotto, M. (2007). *Las Cooperativas Agropecuarias. Situación actual y desafíos*. En prensa.
- . (2009). Una memoria histórica sobre el trabajo asociado. *9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo "El trabajo como cuestión central"*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- . (2011a). Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 18-23.
- . (2011b). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/Programa Regional para la Promoción del Diálogo Social en América Latina.
- Walras, L. (1990). *Etudes d'économie sociale: théorie de la répartition de la richesse sociale*. París: Economica.
- Wautier, A. M. (2004). Economía social en Francia. En A. D. Cattani, *La Otra Economía* (págs. 109-115). Buenos Aires: Altamira.
- Weller, J., & Roethlisberger, C. (2011). *La calidad del empleo en América Latina*. Santiago de Chile: Serie macroeconomía del desarrollo nº 110, CEPAL, Naciones Unidas.
- Wormald, G., Cereceda, L., & Ugalde, P. (2002). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa. En R. Kaztman, & G. Wormald, *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (págs. 133-238). Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.

Normativa consultada

- Argentina. Decreto P.E.N. 2.015/1994, de 14 de noviembre. Cooperativas- Autorizaciones de Servicios. Boletín Oficial. 16 de noviembre de 1994, nº 28.019.
- Argentina. Decreto P.E.N. 189/2004, de 13 de febrero. Crease el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Boletín Oficial, 17 de febrero de 2004, nº 30.341, p.1.
- Argentina. Decreto P.E.N. 204/2004, de 19 de febrero. Régimen de Contrataciones Administración Nacional. Boletín Oficial, 23 de febrero de 2004, nº 30.345, p.1.
- Argentina. Decreto P.E.N. 1.305/2006, de 28 de septiembre. Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Boletín Oficial. 29 de septiembre de 2006, nº 31.101, p.8.
- Argentina. Decreto P.E.N. 1.384/2008, de 27 de agosto. Marcas Colectivas. Boletín Oficial. 29 de agosto de 2008, nº 31.478, p.12.
- Argentina. Decreto P.E.N. 1.164/2009, de 1 de septiembre. Administración Pública Nacional. Estructura Organizativa. Boletín Oficial. 4 de septiembre de 2009, nº 31.730, p. 3.
- Argentina. Decreto P.E.N. 1.067/2009, de 20 de agosto. Administración Pública Nacional. Boletín Oficial. 23 de agosto de 2009, nº 31.718, p.3.
- Argentina. Ley nacional 11.388/1926, de 20 de diciembre. Sociedades Cooperativas. Boletín Oficial, 27 de diciembre de 1926, nº 9814, p. 913.
- Argentina. Ley nacional 19.836/1972, de 15 de septiembre. Fundaciones. Boletín Oficial, 25 de septiembre de 1972, nº 22.512, p. 2.
- Argentina. Ley nacional 20.337/1973, de 2 de mayo. Cooperativas, Nuevo Régimen. Boletín Oficial, 15 de mayo de 1973, nº 22.666.
- Argentina. Ley nacional 20.628/1973, de 27 de diciembre. Impuesto a las Ganancias. Boletín Oficial, 31 de diciembre de 1973, nº 22.821.
- Ley Nº 23.396, bajo el Proyecto ARG/02/003
- Argentina. Ley nacional 23.427/1986, de 4 de noviembre. Cooperativas. Boletín Oficial, 3 de diciembre de 1986, nº 26.042, p.1.
- Argentina. Ley nacional 25.865/2003, de 17 de diciembre. IVA- Monotributo. Boletín Oficial, 19 de enero de 2004, nº 30.320, p. 1.
- Argentina. Ley nacional 26.117/2006, de 28 de junio. Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social. Boletín Oficial, 21 de julio de 2006, nº 30.952, p. 1.
- Argentina. Ley nacional 26.355/2008, de 28 de febrero. Marcas Colectivas. Boletín Oficial, 27 de marzo de 2008, nº 31.372, p. 5.
- Argentina. Ley nacional 26.684/2011, de 1 de junio. Concursos y Quiebras. Boletín Oficial, 30 de junio de 2011, nº 32.181, p. 1.
- Argentina. Resolución INAES 183/1992, de 7 de abril. Cooperativas de Trabajo. Boletín Oficial, 10 de abril de 1992, nº 27.367.
- Argentina. Resolución MTEySS 784/1992, de 21 de julio. Boletín Oficial, 27 de julio de 1992, nº 27.437.

- Argentina. Resolución INAC 1.510/1994, de 22 de noviembre. Cooperativas- Autorizaciones de Servicios. Boletín Oficial, 16 de diciembre de 1994, nº 28.040.
- Argentina. Resolución MTEySS 256/2003, de 23 de octubre. Promoción del Empleo. Boletín Oficial, 27 de octubre de 2003, nº 30.263, p. 4.
- Argentina. Resolución MTEySS 194/2004, de 31 de marzo. Reglamentase el Programa Trabajo Autogestionado. Boletín Oficial. 21 de abril de 2004, nº 30.384, p. 8.
- Argentina. Resolución SPSyDH 264/2004, Creación del Sistema Integral de Gestión del Plan Manos a la Obra, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Argentina. Resolución SPSyDH 360/2004. Reglamentación del plan "Manos a la Obra". Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Argentina. Resolución SPSyDH 1.375/2004, de abril de 2004. Creación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Argentina. Resolución SPSyDH 1.477/2004, de 29 de septiembre. Desarrollo Local y Economía Social, Registro Nacional de Efectores. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Boletín Oficial, 8 de octubre de 2004, nº 30.502, p. 4.
- Argentina. Resolución SPSyDH 2.809/2005. Reglamento Plan Manos a la Obra. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.
- Argentina. Resolución SPSyDH 192/2006. Proyectos Integrales. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Recuperado el 18 septiembre 2010 de: www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/DLES/normativa/Res192.pdf.
- Argentina. Resolución S.E. 281/2006. Programa Trabajo Autogestionado. Secretaría de Empleo
- Argentina. Resolución INAES 3.026/2009, de 26 de septiembre. Actas Constitutivas de Cooperativas de Trabajo.
- Argentina. Resolución MDS 3.182/2009, de 6 de agosto. Programa de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Recuperado el 1 de enero de 2012 de: www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion_3182_2009.pdf.
- Argentina. Resolución MTEySS 1.444/2010, de 15 de diciembre. Previsión Social. Boletín Oficial, 10 de enero de 2011, nº 32.066, p. 11.
- Argentina. Resolución MDS 2.476/2010, de 3 de mayo. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Recuperado el 1 de enero de 2012 de: www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolucion_2476_2010.pdf
- Argentina. Resolución INAES 4.156/2010, de 29 de diciembre. Cooperativas y Mutuales. Boletín Oficial, 4 de enero de 2011, nº 32.062, p.20
- Argentina. Resolución MDS 10.204/2010, de 3 de mayo. Guía de Procedimiento de Inscripción en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Recuperado el 20 de marzo de 2011 de: www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/Res_10204_exp_81914.pdf

BCRA, Banco Central de la República Argentina (2006). Comunicado N° 48.599:
Facilitamiento de operaciones de microcrédito, 10 de agosto de 2006

Provincia de Buenos Aires. Ley 13.136/2006, de 16 de diciembre. Promoción
Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia
(ALAS). Boletín Oficial, 30 de diciembre de 2003, n° 24.856.

Provincia de Río Negro. Ley 4.499/2009, de 22 de diciembre. Régimen de
Promoción de los Mercados Productivos Asociativo. Boletín Oficial, 14 de
enero de 2010, p. 171.