

Documento de trabajo.

Economía Social: Consideraciones conceptuales y situación actual en la Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Haddad, Verónica, Stein, Natalia y Herrera,
Pablo.

Cita:

Haddad, Verónica, Stein, Natalia y Herrera, Pablo (2014). *Economía Social: Consideraciones conceptuales y situación actual en la Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documento de trabajo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/natalia.stein/7>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p0k3/3QK>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

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

Área Economía Social

Documento de Trabajo N° 1:

Consideraciones conceptuales y situación actual en la Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires

El CEDEAM es un centro de estudios sobre problemáticas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El objetivo de sus estudios es contribuir con aportes específicos al conocimiento y a las políticas públicas vinculadas con el desarrollo económico del territorio en cuestión.

Este trabajo pretende analizar la situación de la Economía Social en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para ello, se parte de una mirada sobre la evolución histórica de la Economía Social y los rasgos distintivos de los diversos enfoques conceptuales desde los cuales se aborda la temática en la actualidad. Luego, se hace especial foco en el alcance y naturaleza de las políticas públicas dirigidas al sector en el área geográfica bajo estudio. Finalmente, se intenta identificar los desafíos presentes para el desarrollo y la consolidación de la Economía Social y Solidaria en el marco de una economía plural.

Director: Raúl Sánchez

Autores: Verónica Haddad, Natalia Stein y Pablo Herrera

MAYO DE 2014

Av. Córdoba 2122, Planta Baja (C1120AAQ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. +54 11 4374-4488 interno 6432
cedeam@econ.uba.ar



Índice

1. Antecedentes históricos
2. Formas organizativas en la Economía Social
3. Diversos enfoques sobre la Economía Social
4. Situación de la Economía Social en la Argentina
5. Aproximación a la situación de la Economía Social en el Área Metropolitana de Buenos Aires
6. Desafíos a futuro
7. Bibliografía

1. Antecedentes históricos

El concepto de Economía Social y Solidaria se encuentra en construcción, a pesar de que sus antecedentes se remontan a la misma historia de la humanidad, por sus propias características de asociativismo y solidaridad.

La Economía Social, como actividad, aparece vinculada históricamente a las asociaciones populares y las cooperativas, que conforman su eje vertebrador. El sistema de valores y principios de las asociaciones populares, reflejados en el cooperativismo histórico, es el que ha servido de base al concepto moderno de Economía Social, que se estructura en torno a tres grandes familias de organizaciones: las cooperativas, las mutuales y las asociaciones.

En su origen, estos grupos de organizaciones eran expresiones interrelacionadas de un único impulso: la respuesta de los grupos sociales más vulnerables e indefensos, a través de organismos de autoayuda, a las nuevas condiciones de vida creadas por el desarrollo de la sociedad industrial en los siglos XVIII y XIX. Las cooperativas, las mutuales y las sociedades de resistencia reflejaron las tres direcciones que tomó este primer impulso asociativo (López Castellano, 2003).

Es por este motivo que el epicentro del surgimiento de estas manifestaciones se ha dado, como indican Vázquez Blanco y Rofman (2011), en la Inglaterra de fines del siglo XVIII, simultáneamente a la emergencia de la Revolución Industrial y como reacción espontánea de ciudadanas y ciudadanos que sentaron las bases del cooperativismo, en asociación libre, democrática y de autogestión.

Suele citarse la experiencia de los Pioneros de Rochdale como la primera cooperativa de consumo, fundada en 1844. Su impulso fue de tal magnitud que, dos décadas después, existía un número cercano a 500 organizaciones similares en Gran Bretaña. En cuanto al desarrollo teórico en la temática, algunos precursores del cooperativismo moderno han sido Robert Owen y William King en Gran Bretaña, y Charles Fourier, Philippe Buchez y Louis Blanc en Francia. A esta primera ola de experiencias asociativas se la suele denominar “*Economía Social de primera generación*”.

Durante la segunda mitad del siglo XIX la Economía Social atravesó una profunda reorientación, a la cual contribuyen diversos teóricos de la disciplina económica, entre quienes se destacan John Stuart Mill y Léon Walras.

Mill dedicó parte de sus estudios al asociacionismo empresarial entre los trabajadores, tanto en su vertiente cooperativa como mutualista. En su obra más influyente, “Principios de Economía Política”, Mill sostenía que, además de aportar beneficios macroeconómicos, las cooperativas de trabajadores supondrían una “*revolución moral*” en la sociedad, pues se lograría con su difusión “*el apaciguamiento del conflicto entre el capital y el trabajo, la transformación de la vida humana, (...) la elevación de la dignidad del trabajo, una nueva sensación de seguridad y de independencia en la*

clase trabajadora y la conversión de las obligaciones cotidianas del ser humano en una escuela de simpatías sociales y de inteligencia práctica” (Mill, 1943).

Al igual que Mill, Léon Walras consideró que las cooperativas podían cumplir una importante función en la resolución de los conflictos sociales al desempeñar un *“papel económico, que no es el de suprimir el capital, sino hacer que el mundo sea menos capitalista, y un papel moral, no menos considerable, que consiste en introducir la democracia en las labores del proceso de producción”* (Walras, 1990).

Con Walras, la Economía Social pasó a formar parte de la ciencia económica, convirtiéndose en un modelo particular de actividad productiva que prolifera entre las cooperativas, las mutuales y las asociaciones, del modo en que se las conoce en la actualidad.

En la Argentina, tales formas organizativas de carácter democrático y participativo, comenzaron a surgir hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, traídas como experiencia y práctica política por los inmigrantes europeos.

La primera cooperativa, *“El Progreso Agrícola”* de Pigüé, fue fundada en 1898 por un grupo de agricultores franceses del sur de la provincia de Buenos Aires, quienes adhirieron estrictamente a los que serían luego universalmente reconocidos como los Principios del Cooperativismo. Otro antecedente fundamental en nuestro país está constituido por las mutuales, empresas sociales de servicios que comparten antecedentes históricos con las cooperativas y que marcaron a la memoria social argentina con valores como solidaridad, autoayuda, cooperación y participación social (Rofman y Vázquez Blanco, 2011).

Existe acuerdo entre los autores especializados en la materia, al ubicar el surgimiento de una *“segunda generación”* de la Economía Social junto a la crisis de los Estados de Bienestar y los sistemas de economía mixta durante el último cuarto del siglo XX, cuando los preceptos del paradigma neoliberal comenzaron a regir el rumbo estratégico de las economías y las sociedades a escala global.

De acuerdo a Laville (2004), el horizonte de la sociedad de mercado se reveló imposible de alcanzar. La sociedad reaccionó ante esta perspectiva, recurriendo a la noción de solidaridad de maneras diversas: mediante la movilización de otros principios económicos, la creación de instituciones limitando y decretando reglas para la esfera del mercado, o la adopción de formas de propiedad distintas a las capitalistas.

En este contexto, algunos países experimentaron un renovado interés por las organizaciones típicas de la Economía Social, ya sean las alternativas empresariales a los modelos de los sectores

capitalista y público, como las *cooperativas* y las *mutuales*; o las entidades no empresariales, en su mayoría *asociaciones* y *fundaciones*¹. Este interés pudo haber sido motivado por las dificultades con las que se estaban encontrando las economías de mercado para hallar soluciones satisfactorias a problemas críticos, como el desempleo estructural, la exclusión social y el acceso restringido de gran parte de la población a *derechos* básicos que durante la etapa de desarrollo neoliberal habían sido transferidos en calidad de *servicios* a la esfera privada, como las prestaciones de salud y educación.

A nivel local, el agotamiento del modelo neoliberal hacia finales del año 2001 hizo más visibles ciertas iniciativas productivas de carácter social y solidario que ya se venían desarrollando, pero que cobraron un especial impulso durante esos años. Se trataba de microcréditos, huertas comunitarias, redes de trueque, microemprendimientos, cooperativas, empresas recuperadas por sus trabajadores y ferias sociales, entre otras. Estas experiencias nacieron como respuesta a las condiciones sociales generadas por el modelo de acumulación neoliberal que se instaló en el país desde el año 1976 y que se profundizó luego durante la década de 1990.

Ahora bien, el hecho de que se trate de un concepto en construcción, no implica únicamente una dificultad al momento de abordar una delimitación de las organizaciones que conforman actualmente a la Economía Social y sus características. También se evidencia escaso acuerdo respecto a su caracterización como un orden económico, entendido como un conjunto de formas de producción y distribución coexistentes.

2. Formas organizativas en la Economía Social

En cuanto a las características de las organizaciones que operan dentro del ámbito de la Economía Social, el informe elaborado recientemente por el CIRIEC² para el Comité Económico y Social Europeo menciona los siguientes enfoques: el enfoque del tercer sector, el de las organizaciones no lucrativas, el de la economía solidaria, el de las empresas sociales, y finalmente el que denominan Economía Social como se la entiende en la Unión Europea en la actualidad.

Los autores del informe se detienen en las principales similitudes y diferencias entre el enfoque y concepto de Economía Social y el enfoque de Organizaciones No Lucrativas. Ambas perspectivas coinciden en describir a las entidades de la Economía Social como organizaciones privadas, con

¹ Algunos autores cuestionan el hecho de que las fundaciones sean consideradas parte de la Economía Social, dado que las mismas no necesariamente comportan funcionamiento democrático. La gestión democrática es una característica intrínseca de las organizaciones de la Economía Social de acuerdo al concepto comúnmente aceptado.

² Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.

autonomía de decisión y con libertad de adhesión; mientras que se diferencian en el criterio de fines no lucrativos, el de control democrático y el del servicio a las personas. Dichas similitudes y diferencias, junto a la existencia de un espacio común de organizaciones incluidas en ambos enfoques, permiten apreciar importantes divergencias conceptuales y metodológicas que impiden la configuración del sector como una simple suma de los grupos de entidades contemplados por ambos enfoques (Monzón y Chaves, 2014).

Desde la perspectiva a la que se adhiere en el presente documento, se consideran determinadas características definitorias que se han difundido ampliamente en la literatura económica y describen una esfera de la Economía Social que gira en torno a tres familias principales: cooperativas, mutuales y asociaciones. Dichas características tienen su origen en la “Carta de la Economía Social” publicada en Francia por el Comité Nacional de Enlace de las Actividades Mutualistas, Cooperativas y Asociativas en 1980, donde se define a la Economía Social como el *“conjunto de organizaciones que no pertenecen al sector público, funcionan de manera democrática con igualdad de derechos y obligaciones de los socios, y practican un régimen particular de propiedad y distribución de los beneficios, empleando los excedentes para ampliar la entidad y mejorar los servicios prestados a sus socios y a la sociedad”*.

Otra referencia sustancial en el desarrollo del concepto está dada por el “Comité Valón de Economía Social” con sede en Bélgica, que en 1990 definió cuatro características particulares que comparten las organizaciones del sector en relación a los criterios que guían su modelo de gestión: *“a) el objetivo es servir a los socios o a la comunidad, no generar beneficios; b) gestión autónoma; c) proceso democrático de toma de decisiones; y d) preeminencia de los individuos y el trabajo por encima del capital en la distribución de ingresos”*.

Por otra parte, la “Alianza Cooperativa Internacional” (ACI) creada en Londres en 1895 promueve siete principios que contribuyeron al desarrollo del concepto moderno de Economía Social. Según el Congreso de la ACI celebrado en Manchester en 1995, estos principios configuran a las cooperativas como organizaciones democráticas donde la toma de decisiones está en manos de una mayoría de socios usuarios de la actividad cooperativizada, de forma que los socios inversores o capitalistas, si participan, no pueden formar mayoría y los excedentes no se asignan en función de ningún criterio de proporcionalidad al capital.

Otros aspectos en los que las cooperativas difieren de otras formas organizativas están dados por la igualdad del derecho de voto, la retribución limitada de la participación en el capital que los socios usuarios están obligados a suscribir, y la creación de reservas indivisibles que no pueden distribuirse aún en caso de disolución de la organización.

La más reciente descripción de las organizaciones de la Economía Social, establecida por sus propias entidades, aparece en la *“Carta de principios de la economía social”* promovida por la

Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones. Estos principios son: primacía de la persona y del objetivo social por encima del capital; adhesión voluntaria y abierta; control democrático ejercido por sus miembros; combinación de los intereses de los miembros usuarios y/o del interés general; defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad; autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos; utilización de la mayoría de los excedentes para la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, los servicios de interés para los miembros y el interés general.

Cabe aclarar, sin embargo, que una adecuada interpretación de estas conceptualizaciones hace necesario contextualizarlas en función de las particularidades históricas, políticas, sociales y culturales de cada país o región. Si bien los desarrollos teóricos acerca de las organizaciones de la Economía Social tienen su origen en el continente europeo, en la actualidad existen en América Latina diversos autores y corrientes que abordan su estudio de acuerdo a las singularidades y a las experiencias asociativas que se llevaron adelante en los distintos países de la región.

3. Diversos enfoques sobre la Economía Social

Retomando los diversos enfoques sobre el tema, se presenta una diferencia de especial importancia en la ponderación del rol del sector de la Economía Social dentro de las economías de las naciones. Desde el enfoque de Organizaciones No Lucrativas, este “*tercer sector*” se sitúa entre el Estado y el mercado, y su misión consiste en satisfacer una importante cantidad de necesidades sociales que no cubren ni el mercado, (por falta de demanda solvente con capacidad adquisitiva) ni el sector público (por incapacidad de las arcas públicas), de tal manera que es preciso recurrir a un tercer tipo de recursos y motivaciones. El enfoque anglosajón, basado en el voluntariado, las *charities* (en Gran Bretaña) y las fundaciones (Estados Unidos), insiste en los valores de la filantropía y en el criterio de no lucratividad. Se trata entonces de una visión del “*tercer sector*” como caritativo y asistencial, con la misión de paliar las carencias de un sistema público de protección social limitado y los excesos de un sistema de mercado dinámico, aunque excluyente.

En cuanto al enfoque de la Economía Social, siguiendo a Monzón y Chaves (2014), el sector no se sitúa entre el mercado y el Estado, sino entre el mercado capitalista y el sector público. El sector se posiciona así como un polo de utilidad social, constituido por un amplio conjunto de organizaciones privadas que se crean para satisfacer las necesidades sociales y no para retribuir a inversores capitalistas. De esta manera, *“no se lo considera un sector residual, sino un polo institucional del sistema que, junto al sector público y al sector privado capitalista, resulta clave para consolidar el bienestar dentro de la sociedad, ayudando a resolver algunos de sus problemas más relevantes como la exclusión social, el desempleo masivo de larga duración, los desequilibrios geográficos y la*

distribución inequitativa de la renta y la riqueza”.

A diferencia del enfoque anglosajón, que le asigna al tercer sector una función caritativa, filantrópica y unidireccional, la Economía Social promueve la generación de sinergias basadas fundamentalmente en las redes sociales. Existe solidaridad recíproca entre sus promotores, con un sistema de valores donde prevalece la democracia en la toma de decisiones y la primacía de las personas y de su trabajo por sobre el capital en la distribución de los excedentes.

Aquí es donde aparece identificado el modelo implementado por el Estado argentino en la última década y que se extiende hasta la actualidad, donde ya no se contempla a las personas necesitadas como beneficiarias pasivas de la filantropía social, sino que se los considera ciudadanos sujetos de derecho y protagonistas activos de su propio destino.

Más allá de esta extrapolación, en Argentina también aparecen distintos enfoques diferenciados para el abordaje de la Economía Social, que guardan cierta correlación con los ya mencionados. El primero de ellos se corresponde con la orientación general que en la actualidad guía las políticas promovidas desde el Estado a nivel nacional. Esta visión enmarca las prácticas de la “Economía Social y Solidaria³” dentro de políticas socio-productivas, con el fin de generar trabajo y empleo para mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población en condiciones de vulnerabilidad socio-económica.

Una segunda mirada la considera como una “economía de pobres para pobres”, y se asemeja al paradigma de la política social focalizada y asistencial; análogo al enfoque anglosajón. Esta visión también es definida como *marginal* o *funcional* (García Delgado, 2004), en el sentido de que no constituye una alternativa de transformación real frente a los modelos de acumulación concentrados.

La tercera perspectiva propone a la Economía Social como un modo de producción alternativo, que coloca al ser humano en el centro de la escena. Desde esta concepción, se propone una reorganización de las relaciones sociales en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que implique priorizar la reproducción de la vida de todos por sobre cualquier otra racionalidad. Se favorece y valora especialmente la generación de mecanismos de participación, la toma de decisiones democrática, la equidad en la distribución de los ingresos y la construcción colectiva; elementos que favorecen la cohesión social. A su vez, se plantea como alternativa en la medida en que rechaza ciertos patrones presentes en la economía capitalista, entre los que se destacan:

- La desigualdad estructural de recursos y de poder, que no se agota en la subordinación de la clase trabajadora a la capitalista, sino que también opera como desigualdad entre géneros, etnias y países.

³ Agregamos este término remedando a los hermanos brasileños para subrayar especialmente la importancia de este valor en la identidad de este tipo de organizaciones y en la sociedad.

- Las relaciones sociales estructuradas por la competencia, donde la búsqueda del interés individual prima por sobre otras posibles motivaciones. Estas relaciones competitivas no se dan sólo en el mercado, sino que van colonizando todos los ámbitos de la vida de las personas, mediante el fenómeno de *pedagogía social*, presente en todo sistema económico (Olivera, 1995).

- La insustentabilidad de la producción y el consumo a nivel global, que destruyen el medio ambiente y las posibilidades de reproducción del propio género humano.

Este enfoque rechaza la tendencia a aceptar los mencionados patrones como *naturales* en la vida humana, y propone entenderlos como construcciones sociales susceptibles de ser modificadas.

Desde una visión abarcativa, a nivel local se considera que las organizaciones de la Economía Social son unidades sociales con características peculiares de gestión democrática y equidad, que toman formas asociativas diversas para llevar adelante distintas actividades de índole productiva y comunitaria. Estas organizaciones, con las cooperativas como columna vertebral, tienen en su identidad valores y principios que representan un *instrumento pedagógico* para la democracia participativa (Haddad, 2007).

Siguiendo a Rofman y Vázquez Blanco (2011) en su caracterización de modelos económicos en “*Al cierre del Bicentenario: dos modelos de país en disputa*”, se observa que las formas de gestión, producción, distribución, circulación y consumo promovidas bajo el paradigma de la Economía Social, se enmarcan en el modelo de *Sociedad del Trabajo* propuesto por los autores. El mismo se caracteriza por propiciar el desarrollo del mercado interno como un instrumento de integración regional, y promover tramas productivas diversificadas que involucran procesos social y ambientalmente sustentables. De este modo, la Economía Social y Solidaria, además, está en concordancia con el concepto de responsabilidad social en un sentido integral, que abarca una dimensión interna referida a un modelo de gestión democrático; y una externa, vinculada al impacto de las acciones en el medio.

4. Situación de la Economía Social en la Argentina

En Argentina, durante la última década, las organizaciones de la Economía Social se han multiplicado y se han ampliado y consolidado sus redes, mientras en el mundo son cada vez más las voces que rescatan este modelo económico y social como el único capaz de garantizar el desarrollo sustentable a largo plazo. Incluso consultoras como McKinsey, tradicionalmente orientadas a una temática empresarial que daba libertad al sistema financiero, comienzan a reorientar su discurso y visión hacia la Economía Social y Solidaria.

Las organizaciones que funcionan bajo estos principios en nuestro país cobraron mayor visibilidad con la crisis del 2001, pero es a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 que la Economía

Social comienza a ocupar un rol protagónico en la escena de la política pública. Se plantea entonces un cambio de paradigma que promueve el desarrollo socio-productivo, afirmando que *trabajo y producción* también son política social, y que ésta ya no está escindida de la política económica.

Se considera por tanto, como ya se ha mencionado, que el ciudadano es un sujeto de derecho protagonista de la transformación y no ya un beneficiario pasivo. El actor principal del cambio cultural es la Economía Social y Solidaria, como un eslabón de transición conducente hacia otra economía con desarrollo e inclusión genuina.

Desde entonces, las organizaciones de la Economía Social cuentan con un impulso inédito brindado desde el Estado, tanto en Argentina como en Latinoamérica. También en Brasil, Bolivia, Ecuador y Venezuela comenzó a desarrollarse desde principios de este siglo un proceso de reconocimiento de la Economía Social, no sólo como estrategia inclusiva sino también como proyecto superador del sistema capitalista neoliberal, capaz de consolidar una economía de tipo plural. Estas ideas se han plasmado durante este período en las Reformas Constitucionales de Bolivia (año 2009, art. 306), Ecuador (año 2008, art. 283), y Venezuela (año 1999, art. 118).

Dicho proceso fue posible debido a que durante esta etapa de desarrollo en el ámbito regional, la lógica de la competencia que caracterizaba al período neoliberal comenzó a ser disputado por iniciativas de cooperación entre las naciones, reforzando los vínculos comerciales en el contexto del MERCOSUR y generando nuevos espacios de colaboración y diálogo político a través de la creación de entidades supranacionales de vital importancia, como la UNASUR y la CELAC.

En nuestro país, la decisión política de promover esta forma de organizar el trabajo y la producción se ha materializado con el dictado de normativas instituyentes y con la creación de diversas estructuras públicas. Muestra de ello son la instauración del Registro de Efectores para la Ley de Monotributo Social N° 25865/04, la conformación de la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), encargada de implementar la Ley N° 26117/06 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social; y la Ley N° 26355/08 de Marca Colectiva. Todas estas Leyes surgen como iniciativas de la gestión implementada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que instala una bisagra para todos aquellos actores comunitarios que participan en estos procesos, protagonizando una verdadera transformación cultural. Otros testimonios representativos son la creación del Centro de Investigación para la Pequeña Agricultura Familiar (INTA/2005) y más recientemente, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como diversos Planes y Programas específicos. Entre estos se pueden mencionar el Plan de Emergencia Habitacional y el Plan Agua Más Trabajo, ejecutados desde el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, articulados con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y los municipios.

Entre las iniciativas promovidas por el Estado Nacional con el fin de fomentar la creación de

proyectos productivos de carácter asociativo se destaca, debido a la magnitud de su cobertura, el Programa "Ingreso Social con Trabajo" que se implementa de manera continua desde el año 2009. Su objetivo consiste en promover formas organizativas de tipo cooperativo creando al mismo tiempo puestos de trabajo genuinos donde se privilegia la participación colectiva por sobre la individual.

Este programa tiene alcance a nivel nacional y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el cual gestiona su articulación con diversos Entes Ejecutores entre los que se encuentran las provincias, municipios, federaciones y mutuales. A través de esta iniciativa se han creado más de 5.700 cooperativas en todo el país, las cuales proporcionan trabajo a sus 131.800 integrantes.

Se observa entonces cómo desde el año 2003 se han implementado políticas públicas de inclusión social que toman a la Economía Social y Solidaria como estrategia, considerando sus características intrínsecas de mayor participación y consiguiente equidad, que favorecen la cohesión social. En este sentido, los planes y programas se han orientado al desarrollo local y la integración regional, procurando revertir la fragmentación social producto de décadas de neoliberalismo.

De acuerdo a las cifras elaboradas para el estudio del sector por parte del Instituto Nacional del Asociativismo y Economía Social, existen actualmente en el país más de 27.000 cooperativas y 500 mutuales. Ambas formas organizativas cuentan con alrededor de 15 millones de asociados, representando sus actividades cerca del 12% del PBI.

El mismo organismo contabiliza a nivel nacional la existencia de más de 1.160 cooperativas de servicios públicos, 1.760 de vivienda, 1.280 del sector agropecuario, 21.400 de trabajo y más de 1.700 de consumo y provisión. El análisis de estos datos permite tomar dimensión acerca de la importancia que este tipo de organizaciones ha adquirido para la economía y el desarrollo socio-productivo del país durante este período.

5. Aproximación a la situación de la Economía Social en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Desde finales de la década de 1990 comenzaron a desarrollarse dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires diversas experiencias en el ámbito de la Economía Social. Estos modos de organización autogestionados surgieron como una necesidad de los propios trabajadores y consumidores que habían sido expulsados de las redes de mercado de empleo y consumo tradicional.

La condiciones de exclusión social que caracterizaron a esta etapa se vieron reflejadas en los valores alcanzados por el índice de desempleo sobre la PEA y el índice de pobreza hacia el año 2002, los cuales registraron valores máximos históricos del 21,5 % y 57,5 % respectivamente (Kostzer, Perrot y Villafañe, 2005).

En ese contexto de crisis del modelo de acumulación neoliberal, se llevaron adelante emprendimientos asociativos de variadas formas organizativas que posibilitaron la creación de puestos de trabajo en la economía informal, requiriendo bajos niveles de inversión. Entre estas iniciativas se destacaron las redes de trueque, los microemprendimientos y las organizaciones de reciclado de residuos.

Sin embargo, algunas de estas experiencias asociativas perdieron peso relativo en el territorio de la Ciudad durante la siguiente década. Ante las transformaciones económicas, políticas y sociales que se impulsaron desde el Estado Nacional durante ese período, las redes de trueque se desactivaron casi completamente, en un nuevo contexto general marcado por el desarrollo sostenido de la producción y el incremento en el consumo de bienes y servicios. Asimismo, gran parte de los integrantes de microemprendimientos asociativos o familiares se volcaron hacia las nuevas oportunidades que facilitaba el mercado de trabajo en el sector privado. Otros ciudadanos fueron alcanzados como sujetos de derecho a través de diferentes programas de inclusión social promovidos desde la esfera pública a nivel nacional, con el objeto de favorecer a la Economía Social y Solidaria, consolidando y ampliando sus redes.

Con respecto a las experiencias de recuperación de empresas en quiebra por parte de sus trabajadores, éstas comenzaron a desarrollarse en el territorio del área metropolitana de manera incipiente desde mediados de la década de 1980 (Rebón y Saavedra, 2006). Surgieron como una forma de resistencia que buscaba defender los puestos de trabajo frente a las condiciones de contexto generadas por el sistema neoliberal; intensificándose este proceso a partir del colapso económico y social producido en el año 2001 (Fernández Álvarez, 2011). Se genera en ese marco la necesidad de activar mecanismos institucionales y normativos por parte del Estado con el fin de garantizar el reconocimiento jurídico a estas nuevas organizaciones productivas, que en su mayoría adoptarían la forma de cooperativas de trabajo.

De acuerdo a los últimos relevamientos realizados sobre el sector, operan actualmente dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires alrededor de 50 empresas recuperadas, integradas en su conjunto por más de 2000 trabajadores (Kasparian, 2013). Dentro de este grupo existen diferentes grados de avance con respecto al reconocimiento legal obtenido sobre la propiedad de los bienes muebles e inmuebles de cada empresa. Este punto constituye un aspecto crítico del cual depende la viabilidad organizativa y económica de estas unidades productivas, así como la *seguridad jurídica* y la *previsibilidad* que los trabajadores puedan tener sobre la preservación de sus puestos de trabajo. Desde el año 2002 en adelante, las respuestas que las instituciones gubernamentales de la Ciudad dieron a esta problemática fueron de carácter dispar, marcando un proceso de avances y retrocesos en la materia.

En el año 2004 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 1.529, que declaraba de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes muebles e inmuebles de 17 empresas recuperadas, para su posterior cesión a título oneroso a las nuevas cooperativas de trabajo a través de líneas de crédito con financiación a veinte años. Sin embargo, solamente dos de los procesos expropiatorios de las empresas alcanzadas por esta norma lograron ser completados. Es por ello que la Legislatura prorrogó los plazos legales para llevar adelante estas expropiaciones, sancionando la Ley 4.008 del año 2011 y la Ley 4.452 del año 2013; mediante las cuales se buscaba mantener el estado de utilidad pública de los bienes de 27 cooperativas de trabajo.

El Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, que en la actualidad otorga reconocimiento institucional a 20 de las empresas recuperadas que operan en su territorio⁴, vetó sucesivamente ambas Leyes de prórroga sancionadas por el Poder Legislativo⁵. Se configuró de este modo un nuevo marco normativo, eliminando la cobertura legal que brindaba protección a las propiedades pertenecientes a estos emprendimientos productivos de carácter asociativo. Se genera así una afectación inmediata a la viabilidad organizativa y jurídica de dichas empresas, dejando al mismo tiempo en estado de vulnerabilidad las fuentes de trabajo de los cooperativistas que las integran.

En relación a las políticas públicas dirigidas a las organizaciones de la Economía Social llevadas adelante desde el Gobierno de la Ciudad, las mismas están representadas en la actualidad mediante dos programas específicos implementados por el Ministerio de Desarrollo Social.

El primero de ellos, denominado “Formación e Inclusión para el Trabajo” consiste en talleres de capacitación y búsqueda laboral dirigidos a aquellas personas con residencia en la Ciudad de Buenos Aires que puedan “acreditar su situación de pobreza”⁶. El objetivo enunciado es brindar a los beneficiarios ciertas herramientas que les permitan reinsertarse en el mercado de trabajo tradicional, “fomentando la visualización de sus Fortalezas y Debilidades para una inclusión socio-laboral efectiva”⁷. Según datos oficiales, durante su implementación en los años 2012 y 2013 se alcanzaron los 6.700 y 8.000 destinatarios respectivamente.

El segundo programa⁸ busca facilitar la asistencia técnica y financiera para el desarrollo de planes de negocios destinados a pequeños emprendimientos, y evaluar la viabilidad y rentabilidad del proyecto o inversión a realizar. Desde la concepción propuesta por dicho programa, el objetivo del emprendimiento será “obtener beneficios a partir de una actividad productiva apoyada en un plan

⁴ Listado de empresas recuperadas. Área de Comunicación Social. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mayo de 2014.

⁵ Decreto N° 672/11. Sancionado el 16 de diciembre de 2011. Decreto N° 23/13. Sancionado el 15 de enero de 2013. Boletín Oficial. Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶ Programa Formación e Inclusión para el Trabajo. Área de Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2014.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Programa Municipal de Microempresas. Área de Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2014.

*sólido de trabajo, un profundo conocimiento del rubro a explotar y de los códigos propios de su mercado*⁹.

En un análisis preliminar, se observa que estos mecanismos institucionales reflejan, de acuerdo a su naturaleza y propósitos, una concepción acerca de la Economía Social de tipo *marginal*. Según las tipologías de análisis desarrolladas por la literatura especializada, esta forma de comprender a la Economía Social se manifiesta en el sector estatal por medio de políticas públicas focalizadas (García Delgado, 2004), que son dirigidas exclusivamente a los sectores más vulnerables, mediante subsidios dinerarios que actúan como seguros de desempleo, o por medio de la búsqueda de la reinserción laboral de los beneficiarios en puestos de baja calificación, pertenecientes al mismo mercado de trabajo del cual habían sido expulsados previamente. En este sentido, la acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarización de la fuerza de trabajo (Isuani y Nieto, 2002).

Como rasgo distintivo de estas políticas se destaca el modo *aislado* mediante el cual se aborda la problemática de empleo y desarrollo de las personas hacia las que están dirigidas. Desde esta perspectiva se hace hincapié en el fortalecimiento de las capacidades de los destinatarios en términos individuales, a través de la incorporación pasiva de herramientas técnicas que les permitan competir por los puestos de trabajo disponibles en el mercado de empleo tradicional. Esta visión está regida de modo subyacente por la lógica de la *competencia*, que contrasta con los principios cooperativos y asociativos inherentes a los programas de promoción social cuyo diseño, propósito y formas de implementación se enmarcan bajo el paradigma de la Economía Social y Solidaria.

Estas políticas de tipo focalizado se caracterizan asimismo por estar diseñadas a partir de criterios de subsistencia. Operan en este sentido como *“una forma de contención y compensación social que no se propone contradecir a la lógica de acumulación más concentrada, sino que actúa sobre la misma de un modo funcional”* (García Delgado, 2004).

Este abordaje marca un contraste sustancial con respecto a las iniciativas orientadas al sector que se llevan adelante en otros distritos pertenecientes al Área Metropolitana de Buenos Aires y que favorecen la transformación social involucrando a los propios protagonistas y articulando con otras instancias y niveles de organismos públicos y privados. Estos Programas, entre los que se destaca el de "Ingreso Social con Trabajo", son promovidos desde el Estado Nacional e implementados en el territorio de manera coordinada junto con los municipios intervinientes y otras entidades públicas, como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, y un conjunto de Universidades Nacionales con presencia territorial.

6. Desafíos a futuro

⁹ *Ibídem.*

Se puede observar de acuerdo a lo antedicho, cómo las diversas concepciones mediante las cuales se comprende la naturaleza, propósitos y alcance de la Economía Social, definen la orientación de las políticas que se llevan adelante desde la esfera pública. Estas concepciones o paradigmas tienen asimismo apoyo sobre una base más amplia de sustentación por medio de la cual los actores involucrados interpretan la realidad social y definen el rol que le cabe al Estado en el desarrollo socio-económico general del país y sus ciudadanos.

Estos diferentes modos de abordaje de las problemáticas y demandas vinculadas a la Economía Social en el Área Metropolitana de Buenos Aires, suponen un desafío hacia el futuro que requerirá establecer los mecanismos de articulación necesarios con el fin de sentar las bases que permitan encauzar las actividades de las organizaciones y los individuos pertenecientes al sector, hacia su consolidación como una alternativa socio-productiva sostenible.

Para esta tarea, se hace imprescindible la participación activa de todos aquellos actores sociales vinculados a la materia, pertenecientes al ámbito público, privado y al de la propia Economía Social. En este sentido, la articulación virtuosa entre un Estado presente para equilibrar asimetrías, favoreciendo el desarrollo del entramado socio-productivo del mercado interno, con un empresariado competitivo, innovador y socialmente responsable, y el amplio universo de la Economía Social y Solidaria, conformado por las ONGs no empresariales y los emprendimientos productivos, propicia la recuperación de una dimensión social y antropocéntrica que transita el camino hacia un modelo de desarrollo inclusivo y sustentable.

7. Bibliografía

Dzembrowski, Nicolás y Forni, Floreal (2011). La economía social en Europa y en América Latina. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. Ediciones Ciccus.

Elgue, Mario César (2004). El sentido del desarrollo y la economía social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Fernández Álvarez, María Inés (2011). La formación de cooperativas en el proceso de recuperación de empresas en la Ciudad de Buenos Aires. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. Ediciones Ciccus.

García Delgado, Daniel (2004). La Economía Social como Estrategia. Flacso.

Haddad, Verónica (2007). La empresa cooperativa como modelo de comunidad organizada. Universidad de Buenos Aires.

Isuani, Ernesto y Nieto, Daniel (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post keynesiano. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Kasparian, Denise (2013). La cultura de la recuperación de empresas. Representaciones y valoraciones de los trabajadores sobre el proceso. Proyecto UBACyT. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires.

Kostzer, Daniel; Perrot, Bárbara y Villafañe, Soledad (2005). Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo de la Nación.

Laville, Jean Louis (2004). Economía Social y Solidaria: una visión europea. Editorial Altamira.

Lopez Castellano, Fernando (2003). Una sociedad de cambio y no de beneficencia. CIRIEC.

Mill, John Stuart (1943). Principios de Economía Política. Fondo de cultura económica.

Monzón, José Luis y Chaves, Rafael (2014). La Economía Social en la Unión Europea. Comité Económico y Social Europeo.

Olivera, Julio (1995). Teoría económica y sistema cooperativo. Universidad Nacional de Bahía Blanca.

Rebón, Julián y Saavedra, Ignacio (2006). Empresas recuperadas. La autogestión de los trabajadores. Capital Intelectual.

Rofman, Alejandro y Vázquez Blanco, Juan Manuel (2011). Al cierre del Bicentenario, dos modelos de país en disputa. Universidad de Buenos Aires.

Walras, Léon (1990). Estudios de Economía Social: teoría de la distribución de la riqueza social. Económica Books.