



Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales

ISSN: 0185-1918

articulo\_revmcpys@mail.politicas.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México

Castelao Caruana, María Eugenia

Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina  
Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. LXI, núm. 227, mayo-agosto,  
2016, pp. 349-378  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42146505013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## *Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina*

### *Public Policies and Their View of Social and Solidary Economy in Argentina*

**María Eugenia Castelao Caruana\***

Recibido el 13 de mayo de 2015

Aceptado el 10 de diciembre de 2015

#### **RESUMEN**

A nivel internacional, la economía social y solidaria ha cobrado relevancia en las últimas décadas por su potencialidad para contribuir a la generación de empleo, la inclusión social y el desarrollo de sus comunidades. Su capacidad de favorecer estos objetivos, sin embargo, se encuentra condicionada por la visión que posee el Estado nacional de la economía social y solidaria y el papel que las políticas públicas le asignan en la estrategia de lucha contra el desempleo y la exclusión social. En este marco, el artículo presenta los resultados de una investigación sobre las políticas públicas nacionales vigentes en Argentina durante el período 2003-2013 que incorporan referencias a la economía social y solidaria. La hipótesis de esta investigación plantea que las políticas públicas bajo análisis poseen una visión instrumental de la

#### **ABSTRACT**

Social and solidary economy has become internationally relevant throughout the past few decades due to its potential to contribute to the creation of employment, social inclusion and community development. Its ability to achieve these aims, however, is conditioned by the view the national state holds of social and solidary economy and the role assigned to it by public policies in their strategy against unemployment and social exclusion. Within this framework, this paper presents research outcomes on national public policies that include references to social and solidary economy, current in Argentina between 2003 and 2013. The research hypothesis poses that the analyzed public policies have an instrumental understanding of social and solidary economy, to the extent that it is incorporated due to its circumstantial contribution

\* Doctora en ciencias económicas, miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires (Argentina). Sus líneas de investigación son: economía social; políticas públicas; empleo. Entre sus últimas publicaciones destacan: “La formalización de los trabajadores por cuenta propia en Argentina: análisis de un régimen tributario especial y de los factores que condicionan su alcance” (2016); “La economía social y solidaria en América del sur: la construcción de un nuevo modelo de política social” (2015) en coautoría con Cynthia Srnec; “Riesgo social: medición de la vulnerabilidad en grupos focalizados” (2014) en coautoría con Esteban Thomasz, Juan Miguel Massot y Mariano Eriz. Correo electrónico: castelao@econ.uba.ar

economía social y solidaria en la medida en que la incorporan por su contribución coyuntural a la creación de empleo e ingresos de la población en condiciones de exclusión. Los resultados de la investigación corroboran esta hipótesis y muestran cómo este enfoque restringe la efectividad de las políticas públicas de incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias por un lado y, por otro, la capacidad de la economía social y solidaria de impulsar procesos de transformación sociopolítica.

**Palabras claves:** economía social y solidaria; políticas públicas; Argentina; exclusión social; desempleo.

to jobs and income creation for excluded population. The inquiry's results corroborate this hypothesis and show how this approach limits the efficacy of public policies' ability to structurally impact socioeconomic conditions of the recipients on the one hand and, on the other, the ability of social and solidary economy to drive sociopolitical change processes.

**Keywords:** social and solidary economy; public policies; Argentina; social exclusion; unemployment.

## Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, la economía social y solidaria (Esys) ha incrementado su visibilidad y participación económica, social y política a nivel internacional.<sup>1</sup> Un factor determinante ha sido la proliferación de políticas públicas<sup>2</sup> con referencias a la Esys y sus formas de organización en contextos de crisis. Se trata, por lo general, de políticas con metodologías experimentales, aplicadas heterogéneamente, que enfrentan grandes desafíos para ser eficaces dada su fragilidad y vulnerabilidad institucional en relación con las coyunturas políticas.<sup>3</sup> Además, estas políticas reflejan visiones divergentes sobre el significado y alcance de la Esys, ya que mientras algunas la conciben como un sector capaz de corregir desequilibrios y ajustes del sistema, otras la consideran un componente central de un proyecto de transformación político, económico y social.<sup>4</sup> A pesar de estas diferencias, las

<sup>1</sup> Véase: Pereira Morais (2014).

<sup>2</sup> Las políticas públicas son decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, adoptadas por el Estado para abordar un problema políticamente definido como colectivo, en un marco institucional específico. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se presume, originan el problema colectivo a resolver. Esta noción de política pública incluye todo tipo de actividades normativas y administrativas, tanto reglas generales y abstractas como actos individuales y concretos, producidos durante la ejecución de las mismas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

<sup>3</sup> Véase: ORT (2011).

<sup>4</sup> Véase: Chaves (2012).

políticas públicas coinciden sobre la capacidad de la Esys de crear empleo y promover la inserción laboral de colectivos desfavorecidos.<sup>5</sup>

Las políticas sociales y de empleo que incorporan a la Esys en su diseño, implícitamente, 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 desempleo, pobreza y exclusión social. Del mismo modo, la Esys en sí misma tampoco puede revertir las tendencias de desestructuración que afectan a los territorios, ni las situaciones de exclusión social 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– al tiempo que son capaces de integrar la función económica y la función social.<sup>6</sup> En otras palabras, la Esys puede ser un mecanismo favorecedor del progreso económico y la transformación social en interacción con el Estado y el mercado, pero también puede instituir una economía de pobreza si se convierte en un instrumento de intervención pública vacío de contenido político<sup>7</sup> destinado a suplir la retirada del Estado de sus responsabilidades sociales.<sup>8</sup>

En el marco de este debate, el objetivo de esta investigación es comprender el papel que las políticas públicas nacionales, vigentes en Argentina durante el período 2003-2013, asignan a la Esys y sus formas de organización en la estrategia de lucha contra el desempleo y la exclusión social. En particular, la hipótesis que guió este trabajo plantea que las políticas públicas nacionales con referencias a la Esys y sus formas de organización poseen una visión instrumental de la Esys en la medida que la incorporan por su contribución coyuntural a la creación de empleo e ingresos para la población excluida y vulnerable. Esta concepción de la Esys restringe la efectividad de las políticas públicas para incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias y en la dinámica productiva de los territorios, así como en la capacidad de la Esys de impulsar procesos de transformación sociopolítica.

El artículo presenta, en primer lugar, una definición de Esys basada en los principios y prácticas que aplican las organizaciones económicas identificadas con esta noción, reconociendo la multiplicidad de enfoques que convergen en este término. En segundo lugar, se presenta la metodología de análisis aplicada y, seguidamente, un panorama general de la manera en que las políticas públicas incorporan a la Esys en distintos países del mundo y

<sup>5</sup> Véanse: Hadjimichalis y Hudson (2007); Pereira Morais (2014).

<sup>6</sup> Véanse: Defourny (2003); Monzón (2003); Favreau (2005).

<sup>7</sup> Véase: Vaillancourt y Favreau (2001).

<sup>8</sup> Véase: Amin, Cameron y Hudson (2002).

en América Latina, así como los desafíos que esto representa. La quinta sección desarrolla los resultados alcanzados mediante el análisis de las políticas públicas nacionales vigentes durante el período 2003-2013 en Argentina. Finalmente, se presentan algunas reflexiones que permiten evaluar si estas políticas públicas reconocen la capacidad de transformación sociopolítica de la ESYS, o si solo la perciben como un mecanismo coyuntural, que puede resultar eficaz por su contribución a la generación de empleo e ingresos.

### *Sobre la noción de economía social y solidaria*

La noción de ESYS ha cambiado a lo largo de los años<sup>9</sup> y en la actualidad coexisten diferentes enfoques con ideas heterogéneas sobre su significado y alcance, influidos por el contexto social, económico, político y cultural en el que se desenvuelven.<sup>10</sup> Así, la mayoría de los enfoques europeos actuales retoman el aporte de Desroche (1983) para definir a la economía social.<sup>11</sup> Este autor sitúa a las entidades cooperativas, mutualistas y asociativas como componentes centrales de la economía social e identifica áreas de conexión con otras entidades que se ubican en la frontera con el sector público, comunitario, sindical o privado-capitalista.<sup>12</sup>

La conexión de la economía social con el sector público se observa en ciertas empresas “comunales” –en términos de Desroche (1983)– de participación intensiva concertadas con servicios públicos, a condición de que esta concertación garantice una 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 conciernen la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y 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 nuevas iniciativas de la economía social.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> El término economía social comenzó a ser utilizado a comienzos del siglo XIX por 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. Véase: Lévesque y Mendell (2003).

<sup>10</sup> Véanse: RIPPES (2015); Utting, van Dijk y Matheï (2014).

<sup>11</sup> Véase: Defourny (2003).

<sup>12</sup> Estas acepciones no son equivalentes dado que tanto las empresas de carácter capitalista como las empresas de la economía social son entidades privadas. El autor utiliza esta expresión para referirse a las primeras.

<sup>13</sup> Véase: Vivet y Thiry (2000).

Por último, el sector sindical se refiere a empresas creadas y/o gestionadas por este sector 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 de la esys incorpora a la definición tradicional –que incluye cooperativas, mutuales y asociaciones–, organizaciones o componentes considerados “inciertos” que revelan los límites difusos de esta expresión y su capacidad de combinar entidades provenientes del mercado y el sector público. De esta forma, permite que su significado se adapte en función de la evolución socioeconómica y la diversidad de realidades regionales o nacionales.<sup>14</sup> Algunos autores, sin embargo, destacan el carácter limitado de este enfoque jurídico institucional, demasiado ceñido a los marcos legales en detrimento de las prácticas.<sup>15</sup>

El papel que adopta la economía social frente a la crisis de la sociedad actual depende, bajo este enfoque, del paradigma de sociedad o “modelo de desarrollo”<sup>16</sup> en el que esta se inscribe. Según diversos autores canadienses,<sup>17</sup> es en el marco del denominado modelo cooperativo/partenarial que la economía social puede contribuir a formular soluciones basadas en la rearticulación Estado/mercado/sociedad civil y promover así la democratización de la economía, la participación de nuevos actores económicos y el debate público de los problemas y necesidades.

El modelo cooperativo/partenarial se caracteriza por contemplar la dimensión social como una cuestión del Estado y de la sociedad civil, al tiempo que enfatiza la demanda para que entre los actores públicos y privados haya coordinación y se compatibilicen así los intereses individuales y colectivos, custodiando el interés general para lograr la cooperación y la formación de capital social. Esta cooperación se puede manifestar en la coproducción<sup>18</sup> de

<sup>14</sup> Véase: Defourny (2003).

<sup>15</sup> Véase: Lévesque y Mendell (2003); Laville (2004).

<sup>16</sup> La noción de modelo de desarrollo supone la articulación de diversos componentes definidos a la luz de tres enfoques teóricos: el institucionalista de la escuela de la regulación, la teoría de la organización desarrollada por la economía de las convenciones y los movimientos sociales (Levesque, 2001). Para la escuela de la regulación, el modelo de desarrollo es resultado de la articulación entre las regularidades económicas que constituyen el régimen de acumulación y las formas institucionales, que definen el modo de regulación en el marco de una formación social determinada (Neffa, 2008). El mercado, según la economía de las convenciones, es una forma organizacional producto de un contexto social, en la que prevalecen convenciones que permiten la continuidad de las relaciones económicas. Estas convenciones permiten especificar un modelo de desarrollo no solo a partir de las formas institucionales sino también en función de las formas organizacionales, los modos de gobernanza, las lógicas de acción e, incluso, de la cultura. El enfoque de los movimientos sociales destaca el papel de las relaciones sociales en la configuración de los modos de desarrollo y su incidencia en las reglas institucionales y los modos de coordinación. De acuerdo con este enfoque, la sociedad está compuesta por individuos y grupos sociales que tienen la capacidad de incidir y proponer un modelo de sociedad, por lo que las instituciones no solo son el producto de decisiones políticas, sino también del compromiso y la acción de los grupos sociales (Levesque, 2001).

<sup>17</sup> Véanse: Vaillancourt y Favreau (2001); Lévesque y Mendell (2003); Bouchard y Lévesque (2010).

<sup>18</sup> La coproducción 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 (Vaillancourt, 2011).

servicios para los trabajadores y consumidores, en la cooperación interorganizacional y/o en la co-construcción<sup>19</sup> de políticas públicas por los destinatarios y los poderes instituidos.

En América Latina, por otra parte, el debate actual en torno a la ESSY puede ser comprendido a partir de dos vertientes: la de la “economía solidaria” y la “economía del trabajo”. Estos dos enfoques proponen prácticas y principios de organización económica coherentes con diferentes propuestas societales actualmente en debate en la región, como el Buen Vivir que ha tenido un impacto relevante en las esferas políticas de Bolivia y Ecuador.

La economía solidaria es definida como un modo de producción y distribución a través de organizaciones de productores y/o consumidores que promueven la solidaridad entre sus miembros a través de la libre asociación, el trabajo cooperativo y la autogestión democrática.<sup>20</sup> Es una alternativa económica impulsada especialmente por quienes se encuentran –real o potencialmente– marginados del mercado de trabajo. Su unidad tipo ideal es la forma cooperativa de trabajo –caracterizada por la autogestión, la propiedad colectiva de los medios de producción, la distribución de excedentes según criterios que priorizan el trabajo y su sistemática articulación con el mercado–, pero también la integran asociaciones de emprendedores, clubes de trueque y cooperativas de consumidores.<sup>21</sup>

La economía del trabajo, por otra parte, es una propuesta de largo plazo dirigida a instalar “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” (Coraggio, 2007: 37); propone la transformación estructural e institucional del sistema capitalista a partir de la economía popular actual, entendida 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.

Desde esta óptica, la economía popular y la economía del trabajo, en particular, abarcan toda forma de organización que tenga como principal objetivo la reproducción ampliada de las unidades domésticas:<sup>22</sup> redes de cooperación formales e informales, agrupamientos voluntarios, y organizaciones de producción, distribución y relación con el mercado.<sup>23</sup> Estas organizaciones comparten una lógica de funcionamiento que se aleja de la obtención de excedentes monetarios para el intercambio en el mercado –característica de las empresas capitalistas– y prioriza la reproducción ampliada de la vida. Poseen una lógica de organización fundamentalmente híbrida –integrada a la economía de mercado y a la economía no monetaria– y no necesariamente constituyen una estrategia de transición hacia la modernidad

<sup>19</sup> Si la participación de las organizaciones es vinculante e implica un trabajo en cooperación/partenariado con el Estado, tiene lugar un proceso de co-construcción de las políticas públicas (Vaillancourt, 2011).

<sup>20</sup> Véase: Gaiger (2007).

<sup>21</sup> Véase: Singer (2007).

<sup>22</sup> Véase: Coraggio (2009).

<sup>23</sup> Véase: Quijano (2007).

capitalista. Bajo esta lógica, el trabajo es la categoría dominante, predominan las relaciones de reciprocidad y cooperación, existe un reconocimiento mutuo entre sus integrantes –debido a una trayectoria común– y una identidad popular.<sup>24</sup>

Ambas vertientes de la economía solidaria latinoamericana sugieren que las relaciones microsociales –internas y democráticas– ya no son suficientes para enfrentar los desafíos actuales de la sociedad, y proponen una visión macropolítica de la economía solidaria, que impulse transformaciones sociopolíticas, es decir cambios en las relaciones de propiedad, producción, intercambio y ciudadanía.<sup>25</sup> En otras palabras, los principios de solidaridad y cooperación no deben estar restringidos a la organización interna de las unidades productivas, sino que deben dilatarse a sus relaciones externas con otras organizaciones, el entorno y la comunidad para impulsar procesos de desarrollo territorial solidarios e integrales que hagan viable otra sociedad.<sup>26</sup> En la práctica, sin embargo, las relaciones externas de las organizaciones identificadas actualmente con la economía solidaria o la economía popular ocasionalmente logran superar la lógica mercantil del dinero y el intercambio. Esta situación, según Gaiger (2007), no solo dificulta la promoción de otra sociedad sino también, y principalmente, la consolidación y desarrollo de las iniciativas existentes.

No obstante las diferencias, los enfoques europeos y latinoamericanos presentan importantes elementos de convergencia, por lo que resulta adecuado utilizar la expresión *esys* para denominar al conjunto de organizaciones y empresas involucradas en la producción de bienes y servicios que se caracterizan por dar respuesta a las necesidades sociales, los anhelos de identidad colectiva y los proyectos de una sociedad democrática y equitativa. Según Wautier (2004, siguiendo a Lipietz, 2000), mientras que la economía social responde a 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–.

Adicionalmente, estos enfoques coinciden en afirmar que existen diversas organizaciones económicas –además de las cooperativas, mutuales y asociaciones– en la frontera con el sector público, comunitario, sindical y privado/capitalista, 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:

- *Producción de bienes y servicios socialmente útiles.* Las organizaciones producen y/o distribuyen bienes y servicios con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de sus miembros y/o su comunidad. Los beneficios que producen estas entidades exceden el ámbito financiero clásico e incluyen la generación de valor en el ámbito social y

<sup>24</sup> Véase: Nyssens (1998).

<sup>25</sup> Véase: Duchrow y Hinkelammert (2007).

<sup>26</sup> Véase: de Melo Lisboa (2007).

político al contribuir al desarrollo de los territorios, la ciudadanía activa, la calidad de vida de los trabajadores, la riqueza colectiva, etcétera.

- *Procedimiento de decisión democrática.* La gestión de estas entidades es participativa y democrática. Todos sus miembros (usuarios, trabajadores, voluntarios y otros) tienen la posibilidad de participar activamente en el proceso de toma de decisiones, independientemente del monto del capital detentado. El nivel de participación de sus miembros varía ampliamente de una organización a otra en función del tipo de interlocutores involucrados –miembros, beneficiarios, usuarios– y/o las particularidades de los sectores en los que operan –particularmente en términos de eficiencia, velocidad o perfil del usuario/cliente– (ORT, 2011). Los procedimientos de decisión democrática implican transparencia en la gestión y formación de los miembros en relación a sus funciones, derechos y responsabilidades individuales y colectivas. Adicionalmente, la autonomía de gestión en relación con el Estado es una condición necesaria de este proceso democrático.
- *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.
- *Cooperación y solidaridad en las relaciones externas.* La cooperación y la solidaridad que caracteriza a las relaciones de organización interna, se extienden hacia la relación con otras entidades y con la comunidad en general. Esta práctica permite a las entidades de la Esys impulsar desde la acción cotidiana el desarrollo de las comunidades y transformaciones políticas e institucionales que promuevan la instauración de una economía plural.
- *Estructura de ingresos diversificada.* Los ingresos de las organizaciones de la Esys pueden provenir de transacciones en el mercado, donaciones monetarias o en especies, transferencias desde el sector público y/o de la propia economía doméstica de sus miembros. La transferencia de recursos desde el Estado, sin embargo, puede condicionar la autonomía de las organizaciones y, consecuentemente, sus procedimientos de decisión democrática.

Estas prácticas y principios brindan el marco de referencia a partir del cual este trabajo analiza la percepción de la Esys que poseen las políticas públicas y los actores –públicos y privados– involucrados en su diseño e implementación.

## *Metodología de análisis*

El diseño de esta investigación busca analizar las oportunidades y obstáculos que las instituciones políticas representan para los actores públicos y privados involucrados en las políticas públicas bajo análisis, teniendo en cuenta los recursos que utilizan y las instituciones que reglamentan sus acciones. La investigación se orientó a 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, 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.<sup>27</sup>

En esta línea, la investigación contempló tres grandes etapas. Inicialmente se analizó la configuración de las normas que regulan la actividad de las organizaciones identificadas con la Esys y su incidencia en la articulación de estas entidades 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–. Al mismo tiempo, se estudiaron 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 contempló el análisis de los programas públicos nacionales con referencias a la Esys con el objeto de identificar la concepción que adoptan de la Esys, tanto en su etapa de formulación como de implementación. La etapa de formulación incluyó el análisis de los programas 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, así como los recursos asignados. Se analizaron estos elementos en relación con su efectividad para la generación de empleo sostenible, su coherencia interna, así como 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, 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 permitió comparar la concepción de la Esys en la formulación de los programas nacionales con la normativa vigente a nivel nacional y con los principios y prácticas que definen en términos teóricos a la Esys, a fin de observar la coherencia o contradicción que presentan estos programas.

<sup>27</sup> Véase: Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008).

DOSSEIER

Por último, en la etapa de implementación se analizó 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.

### *La incorporación de la economía social y solidaria en las políticas públicas*

El interés de los Estados nacionales y los organismos internacionales por incorporar a la Esys en el diseño de las políticas públicas ha crecido en las últimas décadas, en un contexto internacional signado por recurrentes crisis financieras, económicas y sociales. Si bien en estos años la Esys ha adquirido mayor visibilidad social y política en diversos países del mundo, por lo general, su institucionalización en el ámbito del Estado ha sido débil o inexistente y las políticas públicas que la contemplan han sido aplicadas de manera fragmentada, atendiendo al sector de actividad –consumo, crédito, vivienda, etcétera– o a la forma de organización involucrada –cooperativas, mutuales, asociaciones, entre otras–. Además, la falta de transversalidad en las políticas y estructuras públicas –sumado a la naturaleza burocrática del Estado– así como la persistencia de barreras legales que contrastan con los programas que promueven las autoridades públicas, amplifica las tensiones entre la Esys y el Estado, las cuales pueden socavar el potencial de la Esys y desviarla de sus valores y objetivos centrales.<sup>28</sup>

En algunos países, adicionalmente, esta situación encuentra su correlato en estructuras de representación de la Esys atomizadas en múltiples plataformas y federaciones, lo cual restringe su capacidad de participar en la formulación e implementación de las políticas públicas de manera efectiva, permanente y representativa de las distintas formas y actividades que la componen.<sup>29</sup> Esta situación resulta menos compleja en los países de Europa, donde el Estado y la sociedad conciben que la Esys está formada por cooperativas, mutuales, asociaciones y fundaciones. En los países de América Latina, en cambio, ni los Estados nacionales poseen en su interior una visión compartida e integral de la economía social y solidaria, ni las diversas entidades identificadas con esta se reconocen como parte de un colectivo.

En 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

<sup>28</sup> Véanse: Utting, van Dijk y Matheï (2014); Chaves y Demoustier (2013); Spears (2013).

<sup>29</sup> Véase: Chaves y Demoustier (2013).

calificada, consecuencia de la crisis de desarrollo iniciada en la década del 70, y la existencia de movimientos sociales significativos, comprometidos con propuestas económicas alternativas al modo de producción capitalista, acompañando la búsqueda de estos segmentos excluidos de la población.<sup>30</sup> En este marco, el ámbito de las tradicionales fórmulas económicas asociativas se extendió hacia nuevos y heterogéneos campos de acción al tiempo que afianzó su posicionamiento en algunos espacios donde ya se encontraba presente.

Desde comienzo de siglo, el enfoque normativo e institucional de la Esys en algunos países de la región se transformó para complementar las acciones de las políticas sociales, y en otros, para reconocer a las organizaciones no tradicionales de la Esys. Esto evidenció cierto progreso hacia un reconocimiento heterogéneo del universo de la Esys y sentó las bases para la formalización de nuevos modos de organización y una mayor protección de sus trabajadores.<sup>31</sup> Así, mientras que en países como Ecuador y Bolivia la Esys es concebida como promotora de una economía plural a nivel constitucional, en Honduras, Colombia y México, la Esys es reconocida mediante leyes nacionales que la delimitan o definen.<sup>32</sup> En Argentina, Uruguay, Brasil y Venezuela, por otra parte, existen leyes nacionales que hacen referencia a la economía social y/o a la economía solidaria y la entienden desde la organización asociativa y autogestionaria del trabajo, excediendo el enfoque clásico y sectorial que, por ejemplo, caracteriza a la economía social en Chile.<sup>33</sup>

Por otra parte, en la mayoría de los países de la región, los programas públicos incorporaron a la Esys en su diseño con el principal objetivo de combatir el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Estos programas otorgaron diferentes papeles y funciones a la Esys, pero salvo excepciones, se caracterizaron por la falta de integralidad en su diseño y la escasa participación de la Esys.<sup>34</sup> En algunos casos, estos programas restringieron la Esys a una forma de organización receptora de recursos públicos, y en otros la consideraron como un sector heterogéneo con capacidades para la redistribución de recursos sociales.<sup>35</sup>

Aun cuando las condiciones de la Esys en los distintos países de la región son muy heterogéneas –tanto por la multiplicidad de organizaciones identificadas con la Esys como por las visiones divergentes que poseen los Estados sobre su alcance–, el análisis de las políticas públicas asociadas a la Esys vigentes en Argentina representa un caso de estudio relevante para la región. Su análisis permite comprender de qué manera la incorporación de la Esys en las políticas públicas puede potenciar su papel en la economía y su capacidad de generar empleo y promover la inclusión social. Pero además, muestra cómo las políticas públicas pueden

<sup>30</sup> Véase: Pochmann (2007).

<sup>31</sup> Véase: Castelao Caruana y Srnec (2015).

<sup>32</sup> Véase: Guerra (2012).

<sup>33</sup> Véase: Castelao Caruana y Srnec (2015).

<sup>34</sup> Véase: Cabra de Luna (2012).

<sup>35</sup> Véase: Castelao Caruana y Srnec (2015).

asociar a la esys con una economía para pobres, restringida a responder a las necesidades de la población más vulnerable y escindida de los desafíos de la economía dominante. En este sentido, el caso argentino evidencia los riesgos y potencialidades que implica la incorporación de la esys en las políticas públicas para su efectividad en la lucha contra el desempleo, la exclusión social y para la promoción de una economía más plural.

### *Análisis del caso argentino*

El desencadenamiento de una crisis política hacia fines del año 2001 en Argentina 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 tantos otros– originaron el debate en torno a la necesidad de la acción pública. Sin embargo, fue recién a partir del año 2003 que una nueva definición de los problemas sociales se reflejó en el diseño y formulación de las políticas públicas nacionales al tiempo que el Estado comenzó a recuperar parte de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales.<sup>36</sup>

Desde entonces el Estado 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. Las acciones desplegadas por el Estado nacional pretendieron asegurar el alineamiento de determinados sectores con el nuevo discurso político estatal –jaqueando en algunos casos su autonomía– y el aislamiento de aquellas organizaciones que se colocaron como opositoras al gobierno. Estas acciones afectaron la dinámica política del conjunto de los movimientos sociales que pasaron de compartir enemigos comunes a confrontar por los posicionamientos frente al gobierno.<sup>37</sup>

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,<sup>38</sup> 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 en la mayoría de las organizaciones sociales movilizadas en esos años, fue el empleo.

<sup>36</sup> Véase: Katz (2010).

<sup>37</sup> Véanse: Cortés (2008); Retamozo (2011).

<sup>38</sup> Véase: Patrouilleau (2009).

La incorporación de la Esys en las políticas públicas fue una de las respuestas que desarrolló el Estado para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Estas políticas ampliaron su alcance al incorporar muchas de las iniciativas productivas y comerciales creadas por la sociedad<sup>39</sup> para satisfacer sus necesidades y demandas sociales en el período de emergencia económica y social. Estas experiencias constituyeron 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.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación fue el primer organismo público que apostó a la capacidad de estas iniciativas para mitigar los problemas de pobreza y desempleo. Además, destacó su potencialidad para resignificar el espacio público y contribuir a definir nuevas formas de participación ciudadana, al tiempo que impulsó 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 inclusión de la Esys en el diseño de las políticas públicas se propuso contribuir a abandonar el enfoque asistencial e individual de las políticas sociales –característico de la década del 90– e incorporar una lógica centrada en la participación social y el empleo como medio de acceso a bienes y servicios básicos. Este proceso implicó la inclusión en las políticas públicas de una multiplicidad de actores económicos y de formas organizativas heterogéneas denominadas por el Estado como economía social. Sin embargo, algunas de estas iniciativas productivas y comerciales se caracterizaron por adoptar formas organizativas con prácticas inciertas en relación con los principios y prácticas de la Esys, aunque comprometidas con la promoción de otra relación de trabajo, la inclusión social, la creación de empleo y/o un proyecto político transformador.

A lo largo del período 2003-2013, diversos programas y leyes vinculados con la Esys se sumaron al conjunto de políticas públicas nacionales, contribuyendo a acentuar el carácter socioprodutivo de las políticas sociales y ampliando el alcance de las políticas a nivel nacional para involucrar múltiples actores con visiones divergentes sobre la Esys. La siguiente tabla enumera las políticas introducidas durante estos años, su población beneficiaria y sus instrumentos de política:

<sup>39</sup> Algunas de estas iniciativas adoptaron formas asociativas de organización para la producción: emprendimientos autogestionados individuales y asociativos, empresas recuperadas y 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.

**Tabla 1**  
Políticas públicas nacionales con referencias  
a la economía social y solidaria formuladas en Argentina, (2003-2013)

| Organismos a cargo de su formulación | Denominación de la política pública                                   | Población beneficiaria  | Instrumentos de política   |
|--------------------------------------|---|---|--|
| Ministerio de Desarrollo Social      | Monotributo Social  | Trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social  | Subsidio a la formalización de las relaciones de producción y de empleo                          |
| Ministerio de Desarrollo Social      | Marcas Colectivas   | Grupos asociativos de emprendimientos integrados por trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social | Regulación y asistencia en la creación de una marca colectiva                                    |
|                                      | Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” | Emprendimientos integrados por trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social                       | Subsidio y microcrédito para la compra de equipos e insumos, y capacitación                      |
|                                      | Programa Ingreso Social con Trabajo                                   | Trabajadores desocupados en situación de exclusión social   | Constitución de cooperativas de trabajo, transferencia de ingresos a sus miembros y capacitación |
| Comisión Nacional de Microcrédito    | Ley de Microcrédito   | Instituciones de microcrédito e instituciones ejecutoras del Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade”          | Regulación y promoción de las instituciones de microcrédito                                      |
|                                      | Programa Nacional de Microcréditos “Padre Cajade”                     | Trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social  | Microcrédito   |

(continuación)

| Organismos a cargo de su formulación                         | Denominación de la política pública                       | Población beneficiaria   | Instrumentos de política  |
|--|---|--|---|
| Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social        | Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual | Dirigentes de cooperativas y mutuales, funcionarios de órganos locales competentes y autoridades municipales | Capacitación  |
|  | Programa de Formación de Formadores                       | Miembros de entidades cooperativas y mutuales  | Capacitación  |
|  | Programa de Ayuda Financiera                              | Cooperativas y mutuales  | Subsidio y financiamiento a tasa subsidiada   |
| Instituto Nacional de Tecnología Industrial                  | Comercio Electrónico                                      | Emprendimientos auto-gestionados integrados por trabajadores en situación de vulnerabilidad social           | Canal virtual de comercialización de libre acceso   |
|  | Cadena de Valor Artesanal                                 | Pequeños emprendimientos que forman parte de una cadena de valor de base territorial y artesanal             | Asistencia técnica integral   |
| Instituto Nacional de la Migración                           | Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas          | Cooperativas de trabajo y Empresas Recuperadas   | Asistencia técnica integral   |
|  | Red de Apoyo al Trabajo Popular                           | Organizaciones sociales y organismos municipales que la integran   | Asistencia técnica integral   |
| Instituto Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia | Programa Unidades Productivas Tipo                        | Grupos de personas en estado de pobreza o vulnerabilidad social  | Asistencia técnica integral para la constitución de pequeñas unidades productivas                     |
|  | Programa de Abastecimiento Básico Comunitario             | Grupos de personas en estado de pobreza o vulnerabilidad social  | Asistencia técnica integral para el autoabastecimiento alimentario y la comercialización de alimentos |

(continuación)

| Organismos a cargo de su formulación                               | Denominación de la política pública                           | Población beneficiaria   | Instrumentos de política  |
|--|---|--|---|
| Ministerio de Turismo  | Red Argentina de Turismo Rural Comunitario                    | Organizaciones comunitarias que realizan Turismo Rural Comunitario | Promoción de procesos de organización comunitaria   |
| Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social                   | Competitividad para Empresas Autogestionadas                  | Empresas autogestionadas   | Asistencia técnica y subsidio   |
| Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios | Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas | Trabajadores desocupados en situación de exclusión social          | Constitución de cooperativas de trabajo con preferencias en la adjudicación de pequeñas obras públicas de agua, saneamiento y |
| Plan Agua + Trabajo  |   |  | hábitat   |

Fuente: elaboración propia.

Para tener una visión sistematizada de esos instrumentos, Neamtan y Downing (2005), Tremblay (2010) y Amyot, Downin y Tremblay (2010) sugieren diferenciar cuatro categorías principales para las políticas públicas de la Esys orientadas a describir los resultados esperados en materia de desarrollo social y económico.

- El reconocimiento político de la Esys como sector viable y movimiento autónomo e independiente del sector público;
- La promoción de mercados locales desatendidos por el sector privado/tradicional otorgando preferencia a las organizaciones de la Esys, y/o la promoción de prácticas de gestión eficientes entre las organizaciones de la Esys;
- La promoción de inclusión social y empleo mediante diseños de política basados en la asociación Estado/Esys;
- El enfoque territorial como modalidad de intervención que permite la adaptación de los instrumentos de política a la estrategia de desarrollo de cada territorio, dirigida a fortalecer las capacidades del territorio, contemplando la integración de los objetivos económicos, sociales y ambientales.

## Reconocimiento político de la economía social y solidaria

El reconocimiento político de la esys –y sus formas de organización– como sector viable y movimiento autónomo e independiente del sector público, es una condición necesaria para que la esys construya relaciones simétricas con el Estado y pueda involucrarse en las decisiones y acciones públicas planteando proyectos y metas de desarrollo de mediano y largo plazo, que involucren diferentes ámbitos y niveles de gobierno.

La Constitución Nacional argentina no hace mención de la esys ni de las formas jurídicas que la componen, sin embargo las cooperativas y, en algunos casos, las mutuales se encuentran incluidas en las constituciones de la mayor parte de las provincias así como en la legislación nacional y provincial.

A pesar de que esta normativa reconoce la identidad diferenciada de las organizaciones cooperativas y mutuales, el movimiento cooperativo ha planteado la necesidad de modificar la ley que reglamenta su actividad,<sup>40</sup> propiciando la sanción de leyes especiales que contemplen las particularidades de las diversas formas cooperativas.<sup>41</sup> 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 treinta 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, telefonía celular y servicios financieros, entre otros–.<sup>42</sup> En el caso de las cooperativas de trabajo –una de las entidades más tradicionales del sector– persisten normas que las discriminan y condicionan su actividad económica.<sup>43</sup>

Las asociaciones civiles, por otra parte, carecen de una ley nacional específica, y aun cuando existe consenso con respecto a su naturaleza no lucrativa, la legislación actual restringe el desarrollo de actividades económicas para su autofinanciamiento.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> La ley vigente es la 20 337 del año 1973 que reglamenta la creación, funcionamiento, disolución y liquidación de estas organizaciones.

<sup>41</sup> Véase: Obschatko, Basañes y Martini (2011).

<sup>42</sup> Véase: IMFC (2008).

<sup>43</sup> A pesar de que 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 estas partes, las normas de verificación y regulación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), ante situaciones dudosas, presumen que existe relación laboral entre las partes. Adicionalmente, presumiendo el fraude laboral, el Decreto 2 015 de 1994 del Poder Ejecutivo Nacional prohíbe el funcionamiento de cooperativas de trabajo que tengan como objeto social la venta de la mano de obra de sus asociados a terceros, tal como ocurre en las agencias de colocación, limpieza, seguridad, distribución de correspondencia y servicios eventuales (Resolución INAES 1 510 de 1994).

<sup>44</sup> Las asociaciones son regidas por normas del código civil 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 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).

El resto de los emprendimientos productivos y comerciales identificados con los principios y prácticas de la Esys –mercados asociativos, emprendimientos asociativos, organizaciones de finanzas solidarias o comercio justo, etcétera– no se encuentran mencionados en la legislación nacional. Sin embargo, a lo largo del período 2004-2008, el Estado nacional promulgó tres leyes que incorporan en sus textos el término “economía social”: las leyes de Monotributo Social (ley 25 865), Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la economía social (ley 26 117) y Marcas Colectivas (ley 26 355). Estas leyes surgieron como instrumentos complementarios, aunque no exclusivos, de los programas públicos dirigidos a promover la reinserción social de las personas a través del trabajo autogestionado y forman parte del reconocimiento institucional y apoyo público que recibe la Esys.

Mientras la ley de Monotributo Social promueve la formalización de los trabajadores en situación de exclusión o vulnerabilidad que integran emprendimientos autogestionados, la ley de Promoción del Microcrédito busca ampliar el acceso al crédito de pequeños emprendimientos fortaleciendo a las organizaciones ejecutoras mediante la transferencia de recursos y conocimientos. La ley de Marcas Colectivas, por otra parte, tiene como objetivo fortalecer la producción y la comercialización de los emprendimientos asociativos del mercado formal mediante estrategias de visualización y comercialización vinculadas con el comercio justo y el consumo responsable.

Las organizaciones ejecutoras de la Ley de Microcrédito, por su forma jurídica y la naturaleza de su actividad –producción de servicios financieros para emprendimientos de bajo recursos– adhieren en su mayoría a la Esys. Algunas de estas organizaciones forman parte del núcleo tradicional de la Esys –asociaciones civiles, cooperativas y mutuales–, mientras que otras como las fundaciones, comunidades indígenas y organizaciones mixtas, coinciden parcialmente con sus principios y prácticas. Sin embargo, por su propia dinámica y/o metodología que impone esta ley, 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 como redes o consorcios.

La ley de Promoción del Microcrédito, en particular, es la única ley que concibe a organizaciones vinculadas a la Esys –entre otras entidades– como agentes coejecutores de una política pública, reconociendo su condición de interlocutor en los territorios y la necesidad de fortalecer su capital social. 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. Aun cuando, en algunos casos, su participación derivó en la tercerización de las funciones del Estado, su actuación en los territorios es un antecedente relevante en el reconocimiento de las organizaciones de la Esys como interlocutoras en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.

Aun cuando la incorporación del término “economía social” en la legislación nacional representa un avance en el reconocimiento de la Esys como actor económico diferenciado, estas normas no reconocen la viabilidad e identidad particular de aquellos emprendimientos beneficiarios que actúan en el marco de la Esys. Por el contrario, la economía social –como la denominan estas normas– es considerada un marco de acción y organización transitorio en el proceso de formalización y crecimiento económico de los beneficiarios finales y sus emprendimientos, más asociados a la economía popular que a la Esys. Solo la ley de Marcas Colectivas considera a la economía social como un marco de acción permanente, cuyos principios y prácticas –especialmente aquellos vinculados al comercio justo– permiten agregar valor a los productos y servicios que los emprendimientos producen y comercializan.

### **Políticas preferenciales a la economía social y solidaria: mercados e instrumentos de apoyo**

La consolidación de la Esys como sector orgánico requiere la democratización de la economía<sup>45</sup> 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 la tecnología y el propio Estado.<sup>46</sup> Las políticas nacionales que pretenden otorgar preferencia a las empresas de la Esys en el abordaje de problemas públicos de tipo sectorial, intervienen en la construcción de soluciones habitacionales y en obras de agua y saneamiento.<sup>47</sup>

A nivel general, el Estado aborda estos problemas públicos mediante la contratación de empresas de propiedad individual, por un lado, y la conformación de cooperativas de trabajo, por otro. 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.

Sin embargo, el tratamiento que estos programas otorgan a las cooperativas de trabajo no es preferencial debido a que no involucra a las entidades cooperativas que ya operan en el sector –solo participan aquellas entidades creadas en el marco de cada programa–, las condiciones de contratación se establecen de manera unilateral –sin considerar las necesidades reales de estas organizaciones–, al tiempo que dicha contratación no forma parte de una estrategia compartida entre el Estado y el sector cooperativo de vivienda y/o trabajo.

<sup>45</sup> Véase: Gaiger (2007).

<sup>46</sup> Véase: Singer (2007); Coraggio (2007); Pochmann (2007).

<sup>47</sup> Véase: Programa Ingreso Social con Trabajo, Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas y Plan Agua + Trabajo.

Con mayor efectividad, diferentes ministerios y organismos descentralizados del gobierno nacional crearon políticas específicas para la incorporación de prácticas de gestión eficientes entre las organizaciones de ESYs mediante instrumentos financieros, impositivos y tecnológicos adecuados a sus características particulares, transversales al resto de las políticas públicas e independientes de la situación socioeconómica de sus integrantes. Este tipo de políticas tienen como objetivo que las empresas de la ESYs compitan en el mercado sin comprometer sus objetivos sociales y sin requerir un apoyo sostenido del Estado.

Entre las acciones públicas desarrolladas en esta área de intervención se destacan algunos programas del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que ampliaron la mirada tradicional de la institución sobre el sistema productivo al considerar la generación y transferencia de tecnología industrial de apropiación colectiva para que organizaciones cooperativas, emprendimientos sociales y proyectos comunitarios mejoren la calidad de su producción y, consecuentemente, la calidad de vida de sus miembros. Aunque estas acciones priorizan a los sectores de mayor vulnerabilidad, se encuentran abiertos a todas las organizaciones privadas. Su función es recepcionar e interpretar las necesidades de las organizaciones beneficiarias y generar servicios acordes a estas demandas desde el propio programa o mediante la articulación con los centros de desarrollo tecnológico de la institución.

Otro organismo descentralizado impulsor de políticas preferenciales es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Este organismo de gestión mixta<sup>48</sup> se encarga de la reglamentación, fiscalización y promoción de las cooperativas y mutuales. 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.<sup>49</sup> Adicionalmente, gran parte de sus recursos se encuentra condicionada por las políticas de estos ministerios.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> En respuesta a la formulación de estos programas, el organismo estructuró diversos mecanismos para acelerar el despacho interno de los expedientes de constitución de cooperativas, dejar sin efecto el cobro de aranceles y acompañar a las nuevas cooperativas con acciones de capacitación (Resolución INAES 2038 de 2003 reemplazada por la Resolución 3026 de 2006).

Las federaciones son interlocutoras 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 las numerosas demandas del sector. El mecanismo para la asignación de los recursos destinados a la promoción de las cooperativas es la coejecución de este presupuesto con las entidades de segundo grado, quienes son responsables de su distribución entre las asociadas cooperativas de primer grado. Aunque este mecanismo puede favorecer la actuación del INAES con imparcialidad y exento de influencias o presiones políticas, en la práctica conduce a que las federaciones adopten una actitud conformista y pasiva frente al organismo.

### **Políticas promotoras de empleo e inclusión social**

Los programas sociales y de empleo que incorporan a la ESYS en su etapa de formulación, plantean un modelo de intervención que busca superar la disociación entre la dimensión social –intervenciones vinculadas con la asistencia, el acompañamiento y la promoción de capacidades– y la económica –inserción laboral, generación de ingresos, etcétera–. Al incorporar las formas organizacionales de cooperativas de trabajo, emprendimientos asociativos así como asociaciones, y reconocer en su formulación algunas de las prácticas y principios que las guían –gestión participativa, propiedad colectiva, cooperación y solidaridad en las relaciones externas–, estas políticas públicas intentaron diferenciarse de la lógica de organización netamente mercantil que privilegiaban las políticas públicas de los años 90.

Para abordar la exclusión social entre la población desocupada, las políticas analizadas financiaron la creación de emprendimientos productivos y de cooperativas de trabajo organizadas desde el propio 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.

DOSIER

En cuanto a las cooperativas de trabajo, los planes gubernamentales reconocen en su formulación el potencial de estas organizaciones para crear y mantener empleos y medios de vida, ampliar la protección social de sus asociados y movilizar recursos locales. Sin embargo, su baja efectividad para crear empleo sostenible puede explicarse por tres factores: una lógica de promoción y funcionamiento en la mayoría de los casos ajena a la ESYS, la ausencia de una estrategia de apoyo continuo y sistemático que aliente la diversificación de sus recursos, y la existencia en muchos casos, de una lógica político clientelar y/o asistencialista por parte de las entidades intermediarias en la fase de implementación.

Las cooperativas creadas en el marco de estos programas no son resultado de la unión voluntaria de sus miembros sino una decisión del Estado. Para muchos beneficiarios, estas entidades no constituyen necesariamente una idea empresaria, sino un medio para resolver sus problemas de empleo u obtener beneficios individuales. Esta lógica de promoción y funcionamiento 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 con base en la necesidad puede generar también una pérdida importante de autonomía.<sup>50</sup>

Por otro lado, el funcionamiento de las cooperativas creadas en el marco del Programa Ingreso Social con Trabajo se encuentra atravesado por vaivenes burocráticos y disputas con los municipios por la autonomía en el acceso a los recursos y su gestión.<sup>51</sup> En otros programas, los beneficiarios simplemente desconocen la estructura de organización y funcionamiento de la forma cooperativa de trabajo, no tienen contacto con las personas que ocupan los principales cargos en sus cooperativas, y se consideran trabajadores en relación de dependencia con respecto al estado municipal.<sup>52</sup>

Además, las políticas que financian la actividad de los miembros 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 estas organizaciones preservar sus principios, al no contar con capacidad para autofinanciar su actividad, aunque solo sea parcialmente y, a la inversa, los límites se presentan cuando el objetivo de autofinanciamiento las conduce a adoptar una práctica exclusivamente mercantil.

<sup>50</sup> Véase: Vuotto (2011).

<sup>51</sup> Véase: Hopp y Frega (2012).

<sup>52</sup> Véase: Peralta (2012).

Todas estas condiciones inciden en la consolidación y desarrollo autónomo de muchas cooperativas y en la sustentabilidad y calidad de los empleos generados por estos programas.

## El enfoque territorial de las políticas públicas

Algunas de las políticas que tienen como población beneficiaria directa a las organizaciones de la Esys, han adoptado 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, porque 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 sectoriales diseñadas con enfoque territorial son el programa Cadena de Valor Artesanal y la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario.<sup>53</sup> 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 sector productivo que, directa o indirectamente, promueve el desarrollo en los territorios.

En el marco de otras políticas, es el gobierno nacional el encargado de seleccionar a las personas beneficiarias, definir la forma jurídica que las agrupa, los sectores de actividad en los que interviene 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 –como los programas Competitividad para Empresas Autogestionadas, Asistencia a Cooperativas y Compromemos lo Nuestro–. 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. Tal es el caso de los programas Ingreso Social con Trabajo, Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas, Plan Agua + Trabajo.<sup>54</sup>

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

<sup>53</sup> Véase tabla 1.

<sup>54</sup> Véase tabla 1.

DOSIER

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 la promoción del 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 territorios.<sup>55</sup>

## Conclusión

Al incorporar a la esys en su diseño, las políticas gubernamentales reconocieron en sus formas de organización a un nuevo sujeto de política pública: el trabajador autogestionado. Estas políticas lograron debilitar ciertos mecanismos de exclusión social 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 en situación de vulnerabilidad, generó las condiciones institucionales para que estos accediesen a los mismos derechos laborales y económicos que poseen todos los trabajadores independientes. Otras políticas introdujeron cambios institucionales e instrumentos que –tanto por su propia acción como por la línea de intervención pública que transmitieron a los gobiernos provinciales y municipales– debilitaron mecanismos de exclusión social asociados al ámbito productivo. En otras palabras, estas políticas facilitaron la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales y la comercialización de sus productos y/o servicios a los emprendimientos autogestionados.

Las reglas institucionales, formales e informales, vigentes en cada área de administración pública, incidieron en la noción de esys que adoptaron las políticas públicas analizadas en

<sup>55</sup> En el caso del Plan Manos a la Obra, por ejemplo, la Dirección Nacional de Fortalecimiento Institucional posee en cada provincia una unidad de evaluación compuesta por técnicos dependientes de los gobiernos provincial y nacional. Al mismo tiempo, los centros de desarrollo regional ofrecen los programas y beneficios del 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.

su etapa de formulación. Estas reglas, en general,<sup>56</sup> no incorporaron referencias a los principios y prácticas constitutivas de la Esys –excepto por la preeminencia de las personas sobre el capital– sino a resultados potenciales derivados de la aplicación de estos principios: ejercicio de la ciudadanía y de relaciones solidarias, empoderamiento individual y colectivo, anclaje territorial, desarrollo local y creación de empleos sostenibles. Por el contrario, aquellos principios y prácticas 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 invisible– fueron poco mencionados y, en la etapa de implementación, muchas veces ignorados.

En la estrategia de lucha contra el desempleo y la exclusión social, las políticas públicas analizadas asignaron un enfoque instrumental a la Esys en la etapa de formulación, a través de programas de actuación que requirieron la adopción de determinadas estructuras de organización y procedimientos. Estas condiciones ampliaron la brecha entre los objetivos y los proyectos específicos de las organizaciones de la Esys y los resultados esperados de estas políticas por parte del gobierno. 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 características de una sociedad mercantil, en estas situaciones 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 dependiente de la instancia pública que se constituye en la principal fuente de financiación.

En la etapa de implementación, por otra parte, la actuación de las organizaciones de la Esys –en especial cooperativas y asociaciones– como entidades intermediarias de las políticas públicas, representó un avance en su reconocimiento como interlocutores válidos. Aun 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 coproducción e –idealmente– de co-construcción de las políticas públicas. Sin embargo, la presencia en algunos casos de entidades intermediarias con una lógica de funcionamiento político clientelar y/o asistencialista que desconoce los principios y prácticas que caracterizan a la Esys, condicionó la autonomía de los emprendimientos de la Esys integrados por trabajadores en situación de vulnerabilidad social y limitó el desarrollo de su patrimonio colectivo. Los principales efectos de esa concepción se reflejaron en la escasa sostenibilidad y débil crecimiento de los emprendimientos promovidos, al verse coartadas sus ventajas comparativas como mecanismos de organización e inclusión social y quedar reducidos a meros instrumentos para la creación de empleo.

Por último, la incorporación de la Esys en las políticas públicas nacionales a partir del año 2003, implicó un mayor direccionamiento de recursos hacia el sector y un conjunto de

<sup>56</sup> Excepto las políticas sectoriales destinadas a cooperativas de trabajo.

cambios institucionales que mejoraron las condiciones de acceso a la tecnología y el financiamiento de las organizaciones más vulnerables. Además, 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. Adicionalmente, otorgaron cierta visibilidad a la Esys y numerosas organizaciones sociales y productivas descubrieron en ella principios y valores que ya practicaban.

## Referencias bibliográficas

- Amin, Ash; Cameron, Angus y Ray Hudson, (2002) *Placing the Social Economy*. Londres, Routledge.
- Amyot, Sarah; Downin, Rupert y Crystal Tremblay, (2010) *Public Policy for the Social Economy: Building a People-centred Economy in Canada*. Victoria, Canadian Social Economy Hub, University of Victoria.
- Bouchard, Marie y Benoît Lévesque, (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*. Luxemburgo, CRISES.
- Cabra de Luna, Miguel, (2012) *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “La economía social en América Latina”*. Bruselas, Comité Económico y Social Europeo.
- Castelao Caruana, María Eugenia y Cynthia Srnec, (2015) “La economía social y solidaria en América del sur: la construcción de un nuevo modelo de política social” en *Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. Núm 85. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Chaves, Rafael, (2012) “Las políticas públicas y las cooperativas” en *Ekonomiaz*. Núm. 79, pp.168-199. Catalunya, Gobierno Vasco.
- Chaves, Rafael y Danièle Demoustier, (2013) “Conclusions. Evolutions, Divergences and Convergences of Public Policies” en Chaves, Rafael y Danièle Demoustier (coord.), *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*. Bruselas, CIRIEC-Peter Lang, pp. 335-346.
- Coraggio, José Luis, (2007) “Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo” en José Luis Coraggio, *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, UNGS - Altamira, pp. 165- 194.
- Coraggio, José Luis, (2009) “Economía del Trabajo” en Cattani, Antonio David; Coraggio, José Luis y Jean Louis Laville, *Diccionario de la Otra Economía*. Buenos Aires, UNGS -Altamira - CLACSO.
- Cortés, Martín, (2008) “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad”. Informe final del concurso “Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe”. Buenos Aires, Programa Regional de Becas CLACSO.
- de Melo Lisboa, Armando, (2007) “Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana” en José Luis Coraggio (coord.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, Altamira, pp. 373-396.

- Dosser
- Defourny, Jacques, (2003) "Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector" en Mirta Vuotto (coord.), *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires, Altamira-Fundación OSDE, pp.79-104.
- Desroche, Henri, (1983) *Pour un traité d'économie sociale*. París, Coopérative d'information et d'édition mutualiste.
- Duchrow, Ulrich y Franz Hinkelammert, (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 José Luis Coraggio (coord.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, Altamira, pp. 339-372.
- Favreau, Louis, (2005) "Qu'est-ce que l'économie sociale? Synthèse introductory" en *Collection Études théoriques*. Canadá, CRISES - CRDC.
- Gaiger, Luiz, (2007) "La economía solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas" en José Luis Coraggio (coord.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, Altamira, pp. 79-110.
- Guerra, Pablo, (2012) "Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina Entre la autogestión y la visión sectorial" en *Revista de la Facultad de Derecho*. Núm. 33, pp. 73-94. Montevideo, Universidad de la República.
- Hadjimichalis, Costis y Ray Hudson, (2007) "Rethinking Local and Regional Development: Implications for Radical Political Practice in Europe" en *European Urban and Regional Studies*. Vol. 14, núm. 2, pp. 99-113.
- Hopp, Malena y Mariana Frega, (2012) "Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa 'Argentina Trabaja'" en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Vol. 2, núm. 3, pp. 71-81.
- IMFC, (2008) *Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva*. Buenos Aires, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.
- Katz, Claudio, (2010) "Certezas e incógnitas de la política argentina" en *Rebelión*. 20 de noviembre. Disponible en: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=117056>> Consultado el 29 de febrero de 2016.
- Laville, Jean-Louis, (2004) "Los aportes y límites de la economía social" en Jean-Louis Laville (coord.), *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires, Altamira, pp. 199-206.
- Lévesque, Benoît, (2001) *Le modèle québécois: Un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?* Quebec, Cahiers du CRISES.
- Lévesque, Benoît y Marguerite Mendell, (2003) "La economía social en Quebec: elementos teóricos y empíricos para el debate y la investigación" en Mirta Vuotto (coord.), *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires, Altamira - Fundación OSDE, pp. 157- 195.

- Mazzeo, Santiago, (2008) *Marco legal y regulatorio de las actividades de autofinanciamiento de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina*. Chile, Nonprofit Enterprise and Self-sustainability Team.
- Monzón, José, (2003) “El cooperativismo en la historia de la literatura económica” en *Rivista de Economía Pública, Social y Cooperativa*. Núm. 44, pp. 9-32. Madrid, CIRIEC.
- Neamtan, Nancy y Rupert Downing, (2005) *Social Economy and Community Economic Development in Canada: Next Steps for Public Policy*. Canadá, Chantier de l'économie Sociale and the Canadian CED Network.
- Neffa, Julio César, (2008) “Revisitando enfoques teóricos institucionalistas” en Neffa, Julio César y François Eymard-Duvernay (ed.), *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo: análisis institucionalistas*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, pp. 79-138.
- Nyssens, Marthe, (1998) “Economía popular en el sur, tercer sector en el norte: señales de una economía de solidaridad emergente?” Documento núm. 17. Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Obschatko, Edith; Basañes, Carlos y Guillermo Martini, (2011) *Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina: diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca-IIICA Argentina.
- OIT, (2011) *Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el trabajo decente*. Turín, Centro Internacional de Formación, OIT.
- Patrouilleau, María, (2009) “Discurso e interpellación populista. Re-interpretaciones de lo nacional-popular desde las articulaciones discursivas kirchneristas” en *5tas Jornadas Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Peralta, María, (2012) “Las políticas sociales en el ámbito local: ‘Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja’” en *xi Seminario de RedMuni: Repensando la agenda local*. Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Pereira Morais, Leandro, (2014) *Estrategias de supervivencia y elaboración de políticas públicas: el papel de la economía social y solidaria en Latinoamérica y la contribución de Brasil hacia la construcción de políticas emancipadoras*. Ginebra, Social and Solidarity Economy - UNRISD.
- Pochmann, Marcio, (2007) “Posibilidades y límites de la economía solidaria latinoamericana” en José Luis Coraggio, *La Economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires, UNGS - Altamira, pp. 225- 240.
- Quijano, Aníbal, (2007) “¿Sistemas alternativos de producción?” en José Luis Coraggio (coord.), *La Economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, Altamira, pp.145-164.
- Retamozo, Martín, (2011) “Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina” en *Polis*. Núm. 28. Disponible en: <<http://polis.revues.org/1249>> [Consultado el 29 de febrero de 2016].

- RIPPLES, (2015) *Global Vision for a Social Solidarity Economy: Convergences and Differences in Concepts, Definitions and Frameworks*. Red intercontinental de promoción de la economía social y solidaria. Disponible en: <[www.ripess.org/wp-content/uploads/2015/02/RIPPESS\\_Vision-Global\\_ESP1.pdf](http://www.ripess.org/wp-content/uploads/2015/02/RIPPESS_Vision-Global_ESP1.pdf)> [Consultado el 29 de febrero de 2016].
- Singer, Paul, (2007) “Economía solidaria. Un modo de producción y distribución” en José Luis Coraggio (coord.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. Buenos Aires, UNGS - Altamira, pp. 59-78.
- Spears, Roger, (2013) “A Dynamic Institutional Perspective on Policy for the Development of the Social Economy. Drawing on UK and International Experience” en Chaves, Rafael y Danièle Demoustier (coord.), *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*. Bruselas, CIRIEC - Peter Lang, pp. 285-310.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Frederic Varone, (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Tremblay, Crystal, (2010) *Public Policy Trends and Instruments Supporting the Social Economy: International Experiences*. Victoria, Canadian Social Economy Hub.
- Utting, Peter; van Dijk, Nadine y Marie-Adélaïde Matheï, (2014) *Social and Solidarity Economy. Is There a New Economy in the Making?* Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, Occasional Paper 10. Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Vaillancourt, Yves y Louis Favreau, (2001) “Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire” en *Revue internationale de l'économie sociale*. Núm. 281, pp.69-83.
- Vaillancourt, Yves, (2011) “La economía social en la coproducción y la co-construcción de las políticas públicas” en *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*. Núm. 3, pp. 31-68.
- Vivet, David y Bernard Thiry, (2000) “Campo de estudio, importancia cuantitativa y acepciones nacionales” en Chaves, Rafael y José Luis Monzón (coord.), *Economía social y empleo en la Unión Europea*. Bruselas, CIRIEC, pp. 14-47.
- Vuotto, Mirta, (2011) *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.
- Wautier, Anne Marie, (2004) “Economía social en Francia” en Antonio David Cattani (coord.), *La Otra Economía*. Buenos Aires, Altamira, pp. 109-115.