

**¿REINVENTAR LA ECONOMÍA SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO
UN SENDERO DE REPRESENTACIÓN?
UNA MIRADA DESDE DIVERSOS ACTORES EN LA ARGENTINA**

por **Cynthia Gisselle Ferrari Mango**
FLACSO-UNLaM-CONICET

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos analizar la representación que adquirieron sectores populares durante los gobiernos kirchneristas en Argentina a través de la materialización de políticas públicas con principios de la nueva economía social y solidaria. Asimismo, no fue sólo el Estado el que llevó a cabo estrategias en este marco sino también diversos actores sociales, tales como ciertas universidades que promovieron y facilitaron la implementación de estrategias en el marco de la economía social y solidaria. El auge de dicho fenómeno en la Argentina estuvo inserto en un complejo tejido social latinoamericano, el cuál no le fue indiferente. En este marco, los Estados latinoamericanos, específicamente la Argentina, han sabido leer la cotidianeidad y las prácticas de los sectores populares para elaborar políticas públicas y materializarlas en diferentes planes, programas y proyectos. Este trabajo es producto de una investigación que venimos llevando a cabo en el Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales desde el año 2014. La metodología es cualitativa y el corpus de análisis esta compuesto por normativas, entrevistas y documentos institucionales.

ABSTRACT

In this paper we propose to analyze the representation that popular sectors acquired during the Kirchnerist governments in Argentina through the materialization of public policies with principles of the new social and solidarity economy. Likewise, it was not only the State that carried out strategies in this framework but also various social actors such as universities that have promoted and facilitated the implementation of strategies within the framework of the social and solidarity economy. The rise of such sayings in Argentina was embedded in a complex Latin American social fabric, which was not indifferent to him. In this framework, the Latin American States, specifically Argentina, have been able to read the daily life and practices of the popular sectors to elaborate public policies and materialize them in different plans, programs and projects. This work is the product of a research that we have been carrying out in the State and Public Policies Area of the Latin American Faculty of Social Sciences since 2014. The methodology is qualitative and the corpus of analysis is composed of regulations, interviews and institutional documents.

PALABRAS CLAVE

Representación – Economía social – Economía solidaria – Agenda política pública – Vida cotidiana.

KEY WORDS:

Representation– Social and solidarity economy – Diary Public politics – Daily life.

Introducción

Si bien la economía social data de unas cuantas décadas atrás, en Argentina desde el año 2003 hasta el año 2015 durante los gobiernos del Freten para la Victoria se promulgaronsus principios con el objetivo de representar a clases populares que estaban excluidas del mercado laboral formal. Asimismo, diversos actores sociales como universidades públicas, organizaciones sociales y movimientos sociales la han reconocido, promulgado y fortalecido. Dicho fenómeno no solo se dio al interior de la Argentina sino también en otros países latinoamericanos tales como Bolivia, Venezuela, Uruguay y Ecuador.

No estamos hablando de un efecto de derrame ni de goteo sino de contagio e interpretación. Con un efecto de contagio e interpretación nos referimos a que los países Latinoamericanos han impulsado estrategias en el marco de la economía social leyendo la cotidianidad y prácticas de poblaciones perjudicadas por el sistema capitalista. Dicho fenómeno se ha dado en un contexto de multipolaridad, donde la hegemonía de las grandes potencias junto con sus ideologías queestaban en crisis. América Latina intentó hacerle frente al neoliberalismo latente con el apoyo de fuertes liderazgos presidenciales latinoamericanos tales como Lula Da Silva en Brasil, Evo Morales en Bolivia, Rafael Corea en Ecuador, José Mujica en Uruguay y Hugo Chávez enVenezuela. Dichos representantes han intentado fomentar la integración regional no solo en el ámbito económico sino principalmente en la esfera política con la creación del Parlasur entre otras medidas.

En este trabajo nos proponemos explicar la representación que adquirieron las clases populares a través de políticas públicas que la canalizaron los principios de la economía social y solidaria en la Argentina teniendo en cuenta que está inserta en un complejo tejido social latinoamericano, él cuál no le es indiferente. Partimos de la concepción de representación política como aquella que actúa en nombre de otro con el objetivo de defender sus intereses y resolver las cuestiones que le acontecen (Wolin, 2001). En este caso en particular, la

problemática de la exclusión del mercado laboral formal que intenta paliarse con respuestas del Estado inspiradas en principios de la economía social y Solidaria.

Nuestra hipótesis es que los Estados Latinoamericanos, específicamente la Argentina, han sabido leer la cotidianeidad y las prácticas de los sectores populares para elaborar políticas públicas y materializarla en diferentes planes, programas y proyectos de modo de representar sus demandas. Este trabajo pretende contribuir desde una visión innovadora, al rescate de la interacción entre el ciudadano y el Estado en el cual este último intenta representar a las clases populares leyendo e identificando sus problemáticas, demandas y capacidades.

La argentina: una mirada introspectiva y extropectiva.

Tras la crisis económica, institucional, social y política que atravesó la Argentina a comienzos del siglo XXI, ha ido perfilándose un Estado más activo y presente en cuestiones socioeconómicas orientado a la consolidación de una sociedad inclusiva (Mazzola, 2012). La crisis política, económica, institucional y social de 2001 por la que atravesó la Argentina ha habilitado un momento histórico clave. El agotamiento del modelo neoliberal ha abierto la posibilidad del debate y la confrontación en torno al modelo de desarrollo.

De esta forma, desde el año 2003 se promueve un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social a través de políticas públicas que en su formulación entremezclan aspectos económicos y sociales generadas por los gobiernos del Frente para la Victoria de Néstor y Cristina Kirchner (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013). En este sentido renace en el debate respecto la vinculación entre democracia y desarrollo con la asunción al gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 iniciando un proceso de reconstrucción social, política y económica que pone el acento en el rol activo del Estado para fomentar una sociedad inclusiva. Para ello, se producen cambios en la orientación de las políticas públicas que luego se intensifican con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

En este sentido, se tomó la decisión política de revertir las consecuencias nocivas heredadas del paradigma neoliberal, y forjar un sendero de desarrollo con inclusión social. Ambos gobiernos Kirchneristas adoptan un paradigma caracterizado por una serie de principios que abarcaban enfoque de derechos, integralidad, territorialidad, ampliación de la cobertura social, eje en el trabajo como mecanismo de integración y en la educación para fomentar capacidades. Asimismo, el proceso de reconstrucción tiene como característica la recuperación de la iniciativa política sostenida con la apertura hacia diversas organizaciones

sociales y movimientos sociales que en un inicio encontraron en este modelo sociopolítico representación.

Dichos gobiernos, abordaron la problemática de la inclusión social avanzando en la distribución de la riqueza tras el impulso de políticas públicas que promueven la incorporación en el mercado de trabajo y en el consumo moderno, la ampliación de oportunidades, las políticas de ingresos, etc. Las políticas públicas más significativas han sido la Asignación Universal por Hijo (Mazzola, 2012), la ampliación de las jubilaciones, el plan Argentina Trabaja, el plan Más y Mejor Trabajo, el Programa de Créditos Argentinos (Procrear.) y Progresar (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013).

De este modo, la agenda nacional se ha caracterizado por promover un modelo de inclusión con desarrollo. La política económica Argentina desde el 2003 tendió a intervenir activamente en la economía. Para ello, utilizaron las ventajas comparativas estáticas, es decir, los recursos naturales en pos de generar ventajas dinámicas tras impulsar la exportación de productos de media tecnología. Frascina (2011) nos explica cómo a partir del 2003 conviven dos modelos economía distintos que si bien a simple vista pueden resultar antagónicos en la práctica son complementarios. Por un lado, un modelo de desarrollo caracterizado por la reindustrialización de la economía con inclusión social a partir de la reducción de la desocupación, subocupación, el trabajo no registrado, la pobreza y la indigencia. Por otro lado, el modelo encabezado por las entidades agrarias que pretende insertar a la Argentina como país periférico abastecedor de alimento a países como China, esto es, retomar la lógica del modelo agroexportador que implicaría el aumento de la exclusión social y la desigualdad social.

A partir del marco coyuntural socio político descrito, podemos incorporar el concepto de la representación política entendiéndola como un concepto multidimensional (Martínez, 2004) compuesto por cinco dimensiones: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985). En este sentido, observamos como los representantes políticos en Argentina han bregado desde el año 2003 hasta el 2015 por recuperar la voz de actores sociales que habían quedado excluidos con el modelo de desarrollo aplicado en la década del noventa. A continuación explicamos el concepto de la nueva economía social y solidaria para luego brindar a modo de ejemplificación las iniciativas tanto del Estado como de otros actores sociales como las universidades que han promovido estos principios.

La economía social y solidaria en el marco de su institucionalidad

Los diversos enfoques teóricos entorno al concepto de economía social, que pertenecen al campo plural de la economía social y solidaria, le asignan diversas denominaciones tales como economía solidaria, nueva economía social y economía popular solidaria (Pastore, 2010). Entre los principales autores de América Latina se destacan Pastore, Coraggio, Razeto, Singer y Vuotto. Para Pastore (2010) la economía social y solidaria es el conjunto de experiencias que incluyen tanto a las experiencias históricas de la economía social presentes hoy en día como a la diversidad de trayectorias alternativas de hacer economía que se expandieron en las últimas décadas.

La idea de la Economía Social, al mismo tiempo que intenta definir un espacio “nuevo” en término de perfiles laborales, de acción colectiva y de actores, debe incorporar en sus objetivos una percepción sobre una situación que modifique la exclusión social. De esta manera, a partir de los conocimientos individuales o los saberes colectivos se configuran construcciones asociativas con el uso de recursos intangibles como la identidad, los valores, la confianza y externalidades positivas de difícil identificación, en donde la economía social debe ayudar a construir tramas socio productivas sustentables.

Altschuler y Casalis (2006) explican la diferenciación entre la economía social fundacional y la nueva economía social. La primera está compuesta por cooperativas y mutuales, asociaciones de pequeños productores, clubes de trueque y ferias, fábricas recuperadas o auto gestionadas, proyectos productivos, comunitarios y de ayuda mutua de movimientos de desempleados u otras organizaciones sociales. La segunda refiere a iniciativas surgidas en los últimos años, que se asocia mayormente a los sectores excluidos. Si bien se caracterizan por su novedad dada su doble capacidad, de resolver algunas necesidades básicas de los sectores excluidos y proveer a estos de un medio de vida, a la vez que implican nuevas formas de acción colectiva, representación social o política, aprendizaje, toma de conciencia y resocialización (Altschuler y Casalis,2006).

Algunos factores comunes son que surgen como respuesta a la crisis que se propagó en nuestro país producto de las políticas económicas neoliberales y asistencias focalizadas y constituyen una vía alternativa e innovadora de acción, producción, reproducción y representación colectiva, ante la crisis de la sociedad salarial, el cambio en los procesos de trabajo y producción, el retiro del Estado en las últimas décadas y la exclusión social(Altschuler y Casalis, 2006).

Una de las tecnologías de la economía social y solidaria que más se ha promulgado en los últimos años es la cooperativa de trabajo. Vuotto (2011) realizó un estudio con el objetivo de

identificar los diversos actores vinculados al campo del cooperativismo en la Argentina. La autora reconoce que las cooperativas son actores sociales y económicos cuyo rol fundamental es crear y asegurar empleo e ingresos dignos planteando la revalorización del trabajo como espacio de inserción y reconocimiento social y considerar el lugar central que ocupa en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social.

En Argentina las cooperativas de trabajo no constituyen un actor homogéneo y se pueden abordar desde tres corrientes. La primera se denomina de tipo integrado que parte de las necesidades para desarrollar una actividad. Son experiencias exitosas desde el punto de vista organizacional y económico. La segunda se denomina reivindicativa, corresponde a la recuperación de una empresa por parte de los trabajadores. La tercera es inducida por el Estado y refleja la situación de cooperativas cuyos orígenes están basados en sujetos excluidos, para quienes la necesidad/situación es el móvil prioritario (Vuotto, 2011).

En este sentido, se remarcan dos escenarios referidos a las cooperativas. En el 2001 luego de la crisis de convertibilidad se solidifica el fenómeno de las empresas recuperadas. A comienzo del 2003 se promueve las respuestas del Estado mediante programas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo. En síntesis, estas cooperativas, en el marco de la economía social y solidaria, implican nuevas formas de acción colectiva y representación social o política.

Representación de clases populares a través de la nueva economía social desde el Estado y las Universidades

La relación entre el Estado y la sociedad a través de las políticas públicas fue modificándose según el contexto nacional en el que se estaba inserto. Nos referimos a que el rol del estado, sufre cambios significativos a lo largo del tiempo dependiendo de los vaivenes de la política en el orden nacional, marcado por las políticas públicas que implementa (Oszlak y O' Donnell, 1982). Dicho proceso incide directamente en la conformación de la agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 2007). El mismo es inestable, contingente y parecido a las anarquizas organizadas que toman una decisión según el modelo de bote de basura debido a que no hay demasiado tiempo para decidir analíticamente cual sería la acción más idónea y las oportunidades de elección son ajustadas.

En el contexto argentino, como en otros países de América Latina, en la agenda de los gobiernos se visualiza desde el 2003 hasta el 2015 un resurgimiento y expansión de la economía social luego de la crisis que afrontó en el año 2001. Dicho proceso se ha dado debido a la metamorfosis de la cuestión social tras la crisis del Estado de bienestar, la aplicación de

políticas de tinte neoliberal y a la transformación de la sociedad salarial que ha generado trayectorias de exclusión social, problemas de empleo y condiciones de vida precarias. Este resurgimiento agrupa experiencias históricas de cooperativismo y mutualismo (debilitadas por el Estado social) como también nuevas formas organizativas de hacer economía social. Las mismas se materializan en la formalización de estrategias de economía popular solidaria en cooperativas, la creación de cooperativas de trabajo a través de políticas públicas y las experiencias de fábricas recuperadas entre otras (Pastore, 2010).

Más allá de que las instituciones no lo sean todo y siempre exista una brecha entre el plano formal e informal, el intento discusivo de institucionalizar la economía social y solidaria es el principio del sendero. Asimismo, la institucionalización ofrece un marco general para poder organizar, estructurar y pensar un sistema económico social que incluya actores sociales, fomenta valores de solidaridad y contribuya a un cambio cultural. Las instituciones tienen aún más fuerza cuando existía una práctica y luego se la institucionaliza logrando una mayor representación. Se considera que es desde la cotidianeidad y las prácticas sociales donde se puede construir otra economía. De este modo, la realidad tiene un marco legal en el cuál apoyarse y seguir avanzando.

El fenómeno cooperativista se ha acrecentado tras la implementación de políticas públicas que fomenta la creación de cooperativas tales como Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social y el Plan Agua más Trabajo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. No obstante, hay algunos autores que no las consideran como tales debido a que no expresan los valores y principios de su esencia. El valor del cooperativismo que mejor expresan es su preocupación por la comunidad, dado que las actividades que desarrollan las cooperativas creadas por políticas públicas son principalmente en el territorio donde viven sus miembros. Se caracterizan por tener una matriz identitaria que pretende desarrollar una actividad económica con una finalidad social.

Asimismo, ha habido avances en torno a la creación de legislación pertinente tal como el Servicio de Crédito y SAEM (Resolución 5450/2014), la creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) (Decreto 721 el 01/09/2000), el decreto de Cooperativismo y Mutualismo en la Educación (Decreto 1171 el 15/05/2003) y la creación de Cajas de Crédito Cooperativas (Ley 25.782 el 30/10/2003). También, se ha avanzado en la creación de federaciones de cooperativas como ámbito de representación.

La gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, desde el 2003 hasta el 2015 ha promovido la implementación de su política social a través de dos ejes centrales: el trabajo y

la familia. La orientación descripta la podemos observar en los dos ejes de trabajo que llevan a cabo: “Argentina Trabaja” y “Familia Argentina”. Algunas de las iniciativas que promulgaron fueron: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” que tuvo como antecedente el Plan Jefes y Jefas de Hogares, el Programa Ingreso Social con Trabajo (resolución 3182/2009), la ley de Marca Colectiva (ley 26355 /2008), el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes “Monotributo Social” (Decreto N° 189/2004), y la sanción de la Ley de Microcréditos regulada a través del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” (Ley 26117/2006).

Desde las Universidades públicas y privadas también se han promovido diferentes estrategias que impulsaron principios de la economía social y solidaria. Dichas estrategias engloban actividades académicas, investigaciones, ofertas académicas, asesorías, creación de carreras, etc. También han creado la Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria (RILESS) y fomentaron ferias comunitarias para comercializar los productos realizados por las cooperativas de trabajo.

Reflexiones finales

Luego de la crisis del 2001 hubo una creciente intervención del estado a través de políticas públicas que intentaron paliar las consecuencias negativas que dejó el Estado Neoliberal en la sociedad Argentina. En el 2001 se produce un pasaje del modelo neoliberal al modelo neo intervencionista que pretende disminuir las desigualdades y generar un modelo inclusivo que intenta representar a las clases populares que habían quedado excluidas del mercado laboral formal. Vemos como el rumbo de las políticas públicas modifican la articulación entre el Estado y la sociedad.

La instauración del fenómeno de la exclusión en el centro de la cuestión social pone en evidencia la dinámica de la ciudadanía, caracterizada por un trato ambivalente del ciudadano: mientras su condición formal de pertenencia a una comunidad queda incuestionada, sus posibilidades de un real ejercicio de derechos sociales son socavados progresivamente. De este modo, la exclusión social constituye en realidad una inclusión jerarquizante, que oculta las desigualdades, equiparando formalmente a los ciudadanos pero privando a la mayoría de ellos de la real posibilidad de ejercer derechos.

El fenómeno de la exclusión destruye la sustancia de la ciudadanía ya través de estrategias de la nueva economía social se intenta recuperar la representación política y social ante las clases populares que habían perdido su condición de trabajador al quedar excluidos del

mercado laboral formal. Si bien es un proceso lento, hubo una concientización de la importancia de la economía social para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y recuperar valores que el capitalismo intento sofocar.

En este sentido, el modelo de desarrollo con inclusión social que se desarrolló en Argentina, con las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015), tuvo un fuerte eje en la generación de puestos de trabajo para sectores vulnerables que impulsen los valores de la economía social tales como la solidaridad, el asociativismo y la autogestión. De este modo, han crecido las cooperativas de trabajo vinculadas a políticas públicas siendo el principal antecedente el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (2007). Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, Luis (comp.) “*Problemas públicos y Agenda de gobierno*”, (tercera antología) Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2da.reimpresión.
- Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En: *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Frascina, J. (2011). Las exportaciones Argentinas y las disputas de los dos modelos. En: *Aportes de la economía política en el bicentenario*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- García Delgado, Daniel y Ruiz del Ferrier, María Cristina (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el Cambio Epocal. En *Revista Estado y Políticas Públicas* núm. 1, Año 1. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Martínez, M. A. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista mexicana de Sociología*, 66(4), 661-710
- Mazzola, Roxana (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Caracas.
- Pastore, R. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. En: *Revista de Ciencias Sociales*, año 2, n° 18, primavera de 2010. UNQ, Bernal.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Vuotto, Mirta (2011). “*El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el dialogo social*”. OIT/Programa Regional para la promoción del Dialogo y la Cohesión Social en América Latina, Lima.
- Wolin, Sheldon (2001). *Política y perspectiva: Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu.

