



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

## II JORNADAS DE **ECONOMÍA POLÍTICA**

10 y 11 de noviembre de 2008 - Campus UNGS

### Sociedad Civil y Estado en el desarrollo de la economía social tras la crisis abierta en 2002

Cynthia Cecilia Srnec

INSTITUTO DE INDUSTRIA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO

[jornadaecopol@ungs.edu.ar](mailto:jornadaecopol@ungs.edu.ar) / [www.ungs.edu.ar/ecopol](http://www.ungs.edu.ar/ecopol)  
(54 11) 4469-7552 o 4469-7500 int. 7160

## **Sociedad Civil y Estado en el desarrollo de la economía social tras la crisis abierta en 2002**

CYNTHIA CECILIA SRNEC<sup>1</sup>

Abstract:

Durante la crisis de 2001/2002 en la Argentina se generó un espacio que permitió la aparición de un intenso desarrollo de nuevos emprendimientos liderados por la sociedad civil. Los nuevos emprendimientos productivos fueron organizados principalmente por desocupados, trabajadores precarizados y excluidos sociales. Este trabajo pretende analizar el alcance de las políticas estatales focalizadas en las organizaciones de la economía social en el período 2002-2006 en comparación con el desarrollo del sector promovido por la sociedad civil. A su vez, daremos cuenta de los distintos actores de la sociedad civil promotores del crecimiento de la economía social y sus vinculaciones con el Estado. Indagaremos cuál ha sido la magnitud del accionar del Estado en el desarrollo de los emprendimientos de la economía social en el periodo mencionado. Como así también si las políticas estatales han generado o fortalecido emprendimientos de largo plazo en el tercer sector.

Palabras Clave: economía social, políticas públicas, crisis, sociedad civil, Estado.

---

<sup>1</sup> CESOT-FCE-UBA, csr nec@econ.uba.ar

## **Sociedad Civil y Estado en el desarrollo de la economía social tras la crisis abierta en 2002**

### **1. Introducción**

Esta presentación se enmarca dentro del proyecto “Sociedad Civil y Estado: las políticas de promoción de la economía social durante el quinquenio 2002-2006” que se encuentra actualmente en la etapa de relevamiento de las políticas públicas focalizadas en la economía social. Como tal se presentarán los resultados provisorios y algunas reflexiones tentativas.

### **2. Algunas consideraciones sobre la Economía Social y Solidaria**

Existen diversos conceptos para referirse a un modelo alternativo de economía y sociedad al sistema capitalista. Podemos hablar de tercer sector, economía social, economía solidaria, economía popular, economía alternativa, economía sin fines de lucro, etc. Tomaremos los conceptos de economía social y de economía social y solidaria (ESyS).

La economía social propone establecer una economía basada en formas diferentes de organización, distribución y consumo de la producción de la economía capitalista, asegurando una reproducción ampliada de la vida comunitaria. Plantea el desarrollo de organizaciones con relaciones democráticas, horizontales y solidarias. Así como una producción que proteja el medio ambiente.

La economía social comprende “una heterogénea gama de experiencias orientadas por valores y principios de cooperación y reciprocidad. Abarca tanto a las cooperativas y mutuales”, lo que llamaremos Economía Social Tradicional (EST) como también “a empresas recuperadas por sus trabajadores cooperativizados, cuentapropistas, emprendimientos de baja productividad, redes de trueque, movimientos sociales de defensa de derechos humanos y multivariadas iniciativas colectivas diversas gestionadas desde la sociedad civil”<sup>2</sup>, este diverso conjunto lo denominaremos Economía Social y Solidaria (ESyS).

---

<sup>2</sup> Verónica Haddad y Florencia Lampreabe (2007), *La economía social en la Argentina. Impacto de una política pública*, pág. 5.

### **3. Acciones estatales**

#### **3.1 Creación de organismos gubernamentales vinculados a la economía social.**

Gran parte de los organismos nacionales y provinciales vinculados a la economía social han surgido dentro del marco de la Ley de Mutuales N° 19.331 de 1971 y de la Ley de Cooperativas N° 20.337 de 1973. La concepción predominante sobre economía social se puede caracterizar como tradicional, circunscribiéndose principalmente a cooperativas y mutuales. Las funciones de los organismos estatales de la EST se avocan a la promoción, fiscalización y capacitación.

Los primeros organismos se crearon en la década de 1950 y 1960. Una segunda oleada de instituciones se ubicó en la década de 1970 (incrementándose considerablemente, en el marco de las leyes de ese período mencionadas). Una tercera oleada, con menor fuerza, se desarrolló entre 1980 y 1999, fundándose el primer organismo ligado a la ESyS.

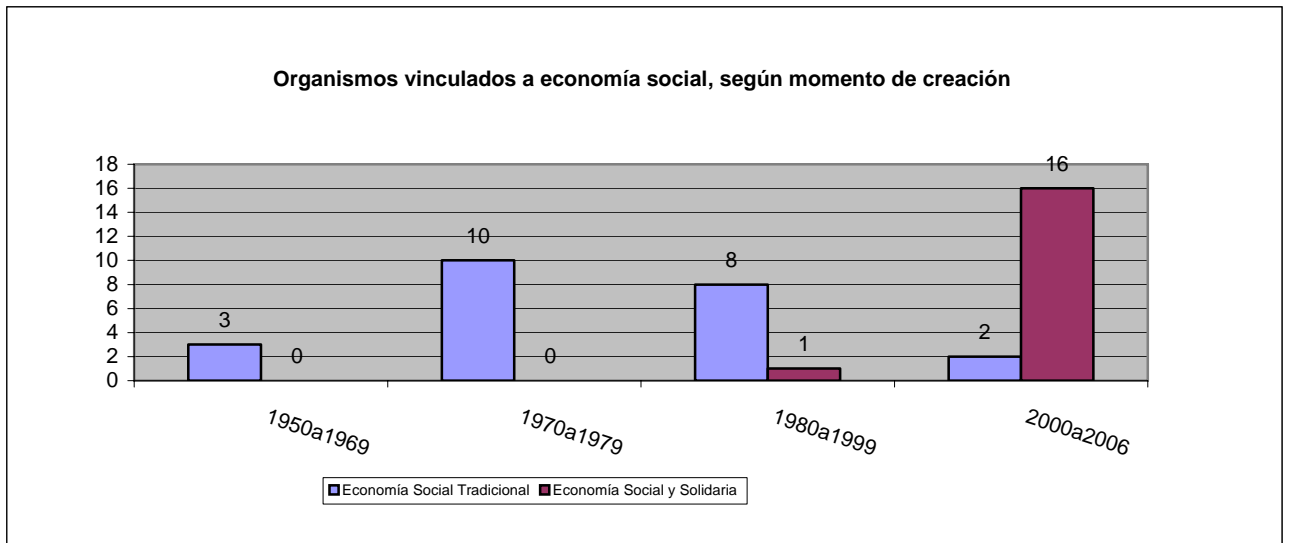
Dentro del concepto de ESyS se incluyen generalmente microemprendimientos comunitarios y asociativos, en general no formalizados, actividades autogestionarias, asociaciones barriales de consumo, ferias artesanales, entre otros.

Por último, entre el 2000 y 2006 se conformaron una gran cantidad de instituciones públicas, de las cuales más de tres cuartas partes pueden ser clasificadas dentro de la ESyS.

Retomando la investigación de Hintze y Deux (2007) coincidimos en que los organismos de ESyS focalizan sus acciones, y lo hacen explícito, en la población más vulnerable, en situaciones de marginalidad social y económica.

En el cuadro 1 pueden visualizarse tanto la clasificación de organismos en EST y ESyS como su etapa de creación. Se ha notado que existe baja interacción entre los organismos de EST y los de ESyS, su distancia no es solo por sus destinatarios o demarcación de destinatarios.

**Cuadro 1: Organismos vinculados a economía social, según momento de creación**

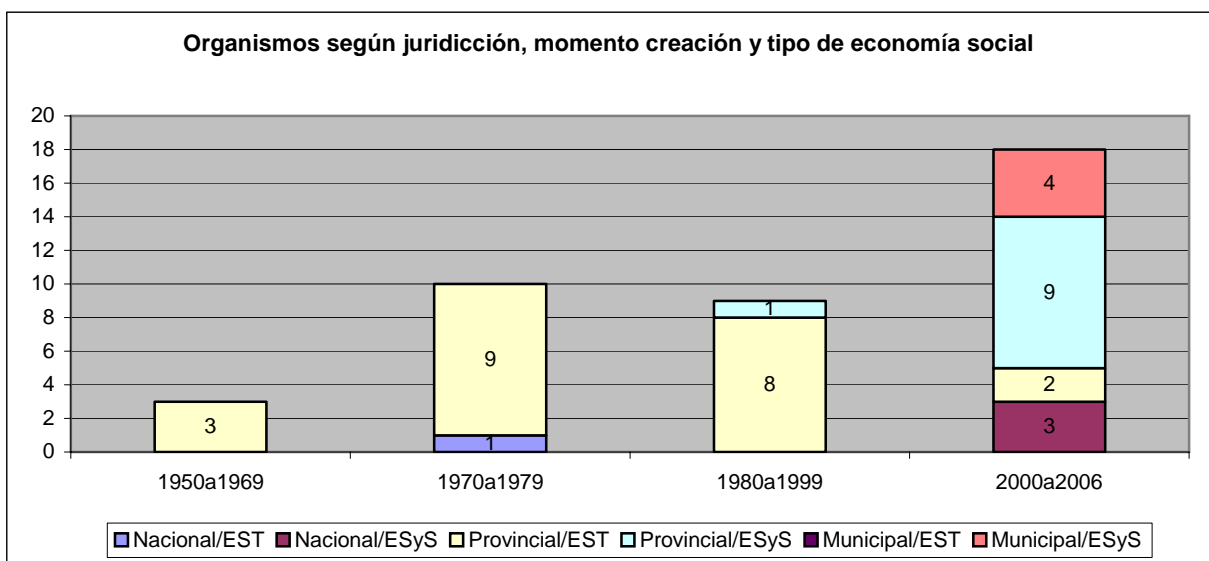


Fuente: Elaboración propia en base a Hintze y Deux (2007).

En cuanto a las jurisdicciones de estos organismos, del total de 41 relevados por Hintze y Deux (2007) 4 corresponden a nación, 33 son provinciales y 4 son municipales (las autoras incluyen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como municipio).

En el siguiente cuadro podemos observar las etapas de creación, tipo de economía social y nivel de jurisdicción.

**Cuadro 2: Organismos según jurisdicción, momento de creación y tipo de economía social**



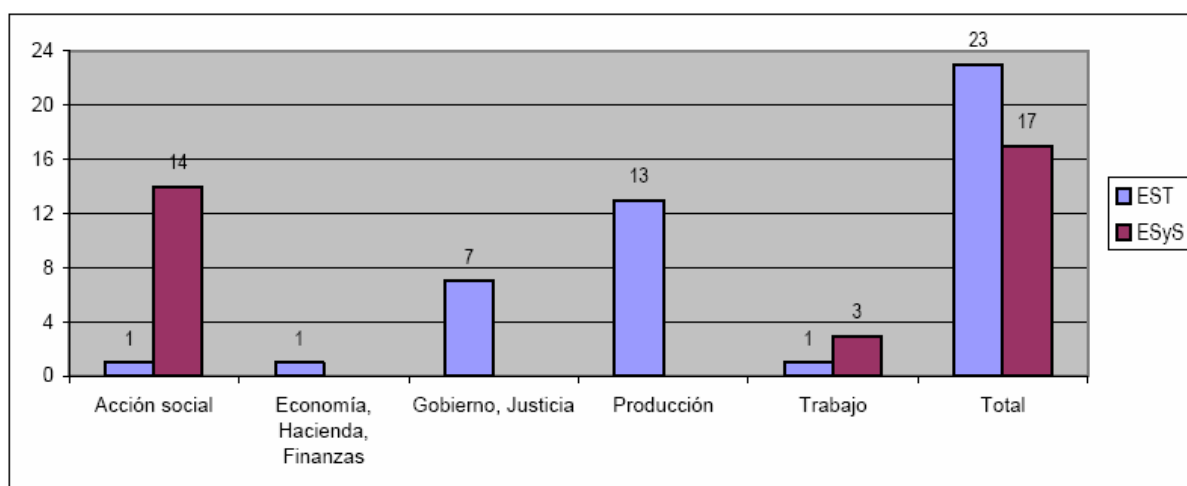
Fuente: Elaboración propia en base a Hintze y Deux (2007).

Este relevamiento explicita que los organismos provinciales vinculados con la EST son principalmente los representantes del INAES en cada jurisdicción. Consecuentemente, sus funciones, objetivos y destinatarios son similares. En su mayoría refieren en sus programas exclusivamente a cooperativas y mutuales tradicionales, dejando fuera el sector de la ESyS.

Por otro lado, en las entidades vinculadas a la ESyS se encontró como destinatarios principales a personas en situación de vulnerabilidad económica y microemprendimientos. Estas entidades principalmente promueven el programa Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

A fin de considerar las diferencias entre los tipos de economía social es interesante considerar los diversos sectores en los cuales se enmarcan los organismos públicos relevados, tal como se puede observar en el cuadro 3:

**Cuadro 3: Organismos según sector y tipo de economía social**



Fuente: Hintze y Deux (2007).

### 3.2 Políticas estatales

En este apartado describiremos las más significativas de entre las políticas estatales vinculadas a la economía social que se hayan desarrollado entre 2002 y 2006, las clasificaremos según organismo y jurisdicción.

#### 3.2.1 Nacionales

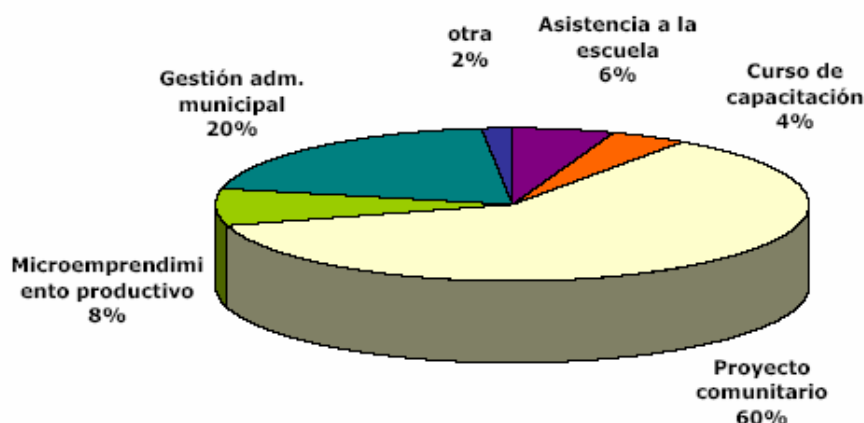
## **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS)**

### *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), componente Herramientas por Trabajo (HT)*

Dentro del PJJHD iniciado en el año 2002 que asigna un subsidio de \$150 a cambio de una prestación se ha desarrollado el programa HT. Este programa financia la compra de insumos, herramientas y materiales para que grupos de trabajadores desocupados organizados puedan realizar un proyecto productivo. Además, se otorga financiamiento para asistencia técnica con el fin de mejorar la capacidad productiva, la gestión y la comercialización.

Si bien no contamos con datos específicos sobre HT, observaremos que del total de beneficiarios cerca del 80% realiza una contraprestación, de los cuales un 8% participa en microemprendimientos productivos y un 60% en proyectos comunitarios.

#### **Cuadro 4: Distribución de tipo de contraprestación por PJJHD (MTESS)**



Fuente: Emilia Roca, Lila Schachtel, Fabián Berho y Marcelo Langieri “Resultados de la segunda evaluación del programa jefes de hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados”, en 7º congreso ASET. Cuestionario realizado en junio de 2004.

Según un estudio realizado en 2004 los beneficiarios del PJJHD resaltaban como resultados positivos del plan el fortalecimiento del autoestima, la sensación de inclusión social y de servicio a la comunidad al realizar la contraprestación. Podemos apuntar que por un lado este plan favorece la capacitación, la práctica laboral y la generación de emprendimientos productivos y comunitarios, fomentando el desarrollo local. Sin embargo, por otro lado se

debe considerar la baja calificación de las tareas realizadas, la poca inserción de los microemprendimientos en redes de comercialización y los niveles básicos de la capacitación que no preparan para una inserción en los sectores más dinámicos del mercado.

#### *Programa Trabajo Autogestionado*

En 2004 con la resolución 203/2004 surge el Programa Trabajo Autogestionado en el marco del Proyecto ARG/02/003: Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este programa se inserta dentro de la Secretaría de Empleo y ha desarrollado los siguientes programas cofinanciados por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

- Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas
- Sistematización de Modelos de Gestión
- Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo

Características de las acciones:

Asesoramiento y orientación a los trabajadores en temas laborales, legales y de organización. Facilitación del acceso a líneas de financiación promovidas por el MTESS en articulación con otros organismos.

Apoyo técnico y económico para la implementación de proyectos de reactivación o fortalecimiento de iniciativas productivas autogestionadas por los trabajadores, a través de aportes no reembolsables con destino a la inversión productiva, en aspectos vinculados con el sostenimiento de los trabajadores, capital de trabajo, adquisición y/o reparación de bienes de capital y obras de infraestructura.

Asimismo ha favorecido la comunicación e integración entre entidades del sector, al organizar, por ejemplo, la Primera Exposición Nacional de Empresas y Fábricas Recuperadas, en 1º de mayo de 2005.

#### ***Ministerio de Economía y Producción (MEP)***

*Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)*



El INTI es dependiente de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Realiza un programa de extensión denominado “Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas”<sup>3</sup>.

Fue convocado por la Subsecretaría de Producción del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para participar del programa denominado “Concurso de Apoyo para Empresas Autogestionadas Continuadoras de Unidades Productivas 2005”. Por medio de éste, el INTI actúa como institución en la asistencia a empresas recuperadas del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, desarrollando una consultoría integral en las áreas de gestión, recursos humanos, comercial, tecnológica y económica – financiera. Ha colaborado asistiendo a más de 25 cooperativas.

Asimismo desde 2003 ejecuta un programa denominado *Apoyo al Trabajo Popular*, cuyos componentes son:

- Red de Apoyo al Trabajo Popular
- Abastecimiento Básico Comunitario (ABC)
- Unidades Productivas Tipo (UPT)
- Asistencia en Gestión y Microfinanzas
- Cooperativas
- Tecnologías de base (Cuadernillos Productivos)
- Red de Capacitación Productiva

#### *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)*

El INTA es dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y lleva a cabo el programa Pro-Huerta dirigido a población en condición de pobreza. Afronta problemas de acceso a una alimentación saludable mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. Esta iniciativa de carácter nacional cuenta ya con más de trece años de desarrollo, es ejecutada con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Ha quedado comprendida en el 2003 dentro de los alcances de la Ley N° 25.724/03, que creó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente” (PNSA), formando parte también del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (PFDRS) ejecutado por el INTA<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <http://www.inti.gov.ar/extension/>

<sup>4</sup> <http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/ins/institucional.htm>

## ***Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)***

### *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO)*

El PMO tiene como objetivo “la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio”<sup>5</sup>

Esta iniciativa está destinada a personas “en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias”<sup>6</sup>.

En relación al PJJHD el MDS informa que se ha incorporado a sus beneficiarios con el objeto de “mejorar sus ingresos desde la economía social, con subsidios para insumos y herramientas con el objeto que desarrollen emprendimientos acordes a sus capacidades”. De esta manera vemos como el aliento a la economía social como un medio alternativo de producción, distribución y consumo parecería estar en un segundo plano, después del objetivo primario de reducir la indigencia, de mejorar los ingresos para asegurar la supervivencia cotidiana.

En 2002 se realizó una reestructuración e integración de los diversos planes sociales, dando la opción a los que recibían diversos subsidios de optar por el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS, que agrupó diferentes planes de alimentación, salud y educación) o el PJJHD.

El PMO comenzó en agosto de 2003 y se rige bajo las siguientes resoluciones:

Resolución del MDS N° 1375/04, resolución SPSyDA N° 360/04, Decreto N° 373/04, resolución MDS N° 1597/03, Decreto PEN N° 15/05. Ley Nacional 26. 117 de Promoción del micro crédito para el desarrollo de la economía social.

Tiene articulación con los siguientes planes y organismos:

- PJJHD - HT, MTESS.
- PFIS, MDS
- Registro Nacional de Efectores de la Economía Social, MDS
- PNSA, MDS

Relación entre jurisdicciones:

relación Nación-Nación; Nación-Provincia; Provincia-Municipio, Nación-Sociedad Civil.

---

<sup>5</sup> Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Técnica Permanente, “Sistematización e intercambio de información sobre experiencias en políticas sociales Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”, (2007) Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina, p. 5.

<sup>6</sup> Idem.

Establece organismos administradores y consejos consultivos con base en los municipios, que interactuando con la sociedad civil en la planificación y posterior presentación de los proyectos.

El PMO se focaliza en:

- Emprendimientos productivos
- Fondos para el financiamiento de la economía social
- El fortalecimiento de actores de la economía social

Sus componentes son:

- Emprendimientos Productivos Unipersonales y Familiares
- Emprendimientos Productivos Asociativos Comerciales
- Encadenamientos Productivos y Servicios de Apoyo a la Producción
- Apoyo a la red de financiamiento de la Economía Social
- Fondos de Microcrédito

En el siguiente cuadro se registran los diversos organismos del MDS que participan en el PMO.

**Cuadro 5: Áreas y programas del MDS que conforman el PMO.**

<b>TABLA 1. - Áreas y programas del Ministerio de Desarrollo Social que conforman el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"</b>
1. Dirección Nacional de Fortalecimiento Social ( ex Dirección Nacional de Economía Solidaria) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Regional de Emprendimientos Sociales – REDES</li> <li>• Programa Productivo para la Seguridad Alimentaria</li> <li>• Programa de Emprendimientos Productivos Solidarios</li> </ul>
2. Dirección Nacional de la Juventud – DINAJU <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jóvenes por el Desarrollo</li> <li>• Programa Líderes Comunitarios Juveniles</li> </ul>
3. Programa de Capacitación para el Desarrollo del Capital Social <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos de la Buena Fe)</li> </ul>
4. Dirección de Acciones Compensatorias <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios Institucionales (proyectos productivos)</li> </ul>
5. FOPAR (proyectos productivos)
6. Fondo de Capital Social – FONCAP
7. Instituto Nacional de Asuntos Indígenas – INAI <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos productivos INAI</li> <li>• Programa Desarrollo Comunitario Indígena</li> </ul>
8. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social - INAES
9. Programa Familias por la Inclusión Social IDH <ul style="list-style-type: none"> <li>• Componente Gestión Asociada (desarrollo de capacidades para emprendimientos)</li> </ul>
10. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad – CENOC
11. Consejo Nacional de la Mujer (PROFAM)

Fuente: Lic. Marcela Rebón y Lic. Guillermina Salse. (2003) “ Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión”

### *Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la economía Social*

En junio de 2006 se sanciona la Ley 26.117 que establece la promoción y regulación del microcrédito, con el objetivo de “estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales”<sup>7</sup>.

Se conforman el Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” y el Registro Nacional de Instituciones de Microcrédito.

Los objetivos específicos del programa son: Promover el desarrollo del microcrédito como herramienta de financiamiento de los sectores más vulnerables de la población, promover la existencia de organismos gubernamentales y ONGs que trabajen con el microcrédito, capacitar recursos humanos en la metodología del Microcrédito, brindar capacitación y asistencia técnica a los emprendedores y establecer un nivel de tasa de interés compatible con el desarrollo de los emprendimientos a los que esta dirigido

A este programa pueden acceder las entidades que:

- Posean baja dotación de capital por puesto de trabajo; valorizando todos los activos necesario para desarrollar la actividad, con un máximo equivalente a 50 canastas básicas, esto es a la fecha, aproximadamente 49.000 pesos por puesto de trabajo
- Se encuentren, por lo general, en un medio competitivo y enfrenten bajos niveles de reproducción del capital.

Analizando estos requisitos se deduce que se está dejando fuera, por ejemplo, a las cooperativas de trabajo conformadas a partir de empresas recuperada por poseer, en general, alta o mediana dotación de capital por puesto de trabajo, aunque éste deba ser reacondicionado, etc.

### *Servicios financieros del FONCAP*

---

<sup>7</sup> [http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_6.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_6.asp)

El FONCAP es una iniciativa del MDS, es una sociedad anónima conformado en 1997 con aportes del Estado Nacional cuya finalidad es la administración de fondos fiduciarios. Financia a PyMES, microemprendimientos, instituciones sociales, cooperativas, etc.

#### *Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social*

En plena recesión, en 1998, se creó el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977, conocido como *Monotributo*) para facilitar el acceso a la economía formal a personas físicas que venden bienes o servicios y otros trabajadores. Para los asociados a cooperativas se conformó un régimen especial, brindando el beneficio de poder realizar aportes provisionales y contar con sistema de salud con una baja cuota. Conjuntamente se instituyó un Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (RNEDLES), del MDS (Decreto 189/04).

Poco después se implementa el llamado *monotributo social* (modificación de la Ley 25.865), incorporando a “personas físicas e integrantes de emprendimientos asociativos compuestos por hasta tres socios, que desarrollen una actividad económica de producción, servicio o comercialización que contribuya al desarrollo local y la economía social” y no alcancen a pagar el monotributo común (Caruana, 2007). La posibilidad de facturar les permitió acceder al mercado formal y abrió la posibilidad de ser proveedor directo del Estado (Decreto 204/04).

#### *Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)*

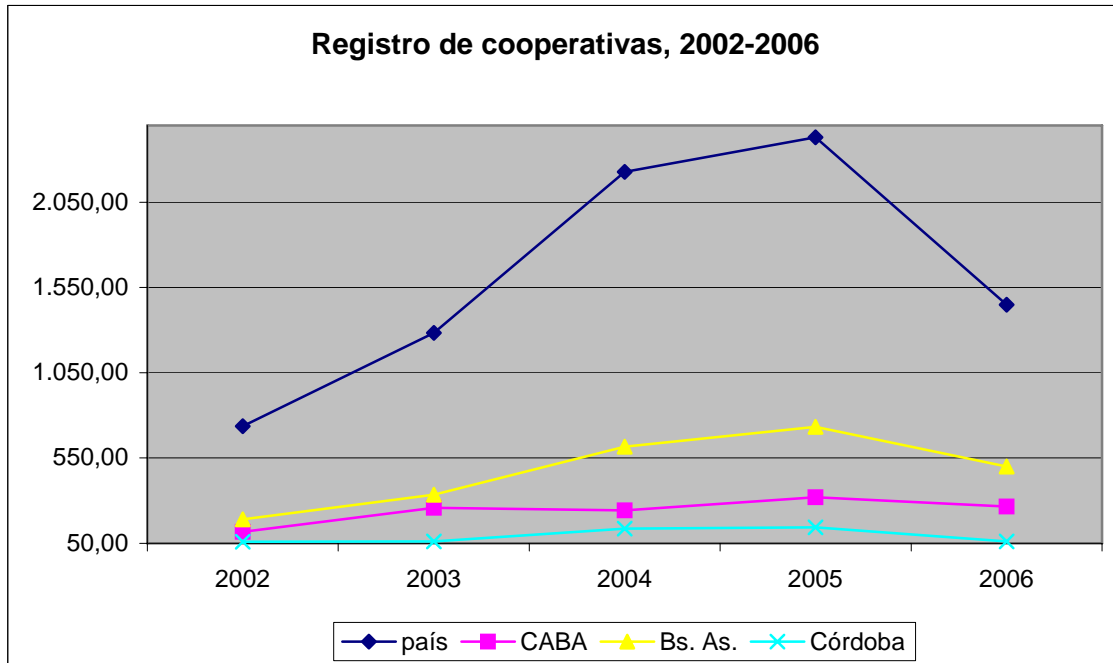
En 1971 se conformó el Instituto Nacional de Acción Mutua y en 1973 el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, ambos se integraron primero en el Instituto Nacional de Cooperativas y Mutuales (1996) y, luego en el INAES (2000).

Sus funciones principales son el registro, fomento, capacitación y financiamiento de cooperativas y mutuales.

A fines de 2003 por medio de la resolución 2038/03 se permitió el registro de cooperativas conformadas por hasta 10 detentadores de planes sociales que se insertaron en un plan productivo financiado nacional, provincial y/o municipal como los planes de vivienda federales –Emergencia Habitacional-, el plan Agua+Trabajo, el plan Centros Integradores Comunitarios, etc. En 2004 y 2005 el significativo crecimiento en el número registros es

asociado a esta resolución, luego de la inclusión de estos proyectos sociales el número de registros decrece . En el 2006 la referida resolución fue reemplazada por la 3026/06.

**Cuadro 6: registro de cooperativas, 2002-2006**



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en la página web del INAES.

### ***Provincia de Buenos Aires***

Enumeraremos sucintamente algunos planes de la provincia más poblada del país y que aporta la mayor proporción de producción.

#### ***Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>:***

- Banca Solidaria
- Plan volver
- Huertas Bonaerenses

#### ***Ministerio de Asuntos Agrarios***

Programa Cambio Rural Bonaerense

#### ***Ministerio de Desarrollo Humano***

Programa PRO-HUERTA Bonaerense

<sup>8</sup> <http://www.fuerzasolidaria.gov.ar/contactos.asp>

## ***Municipal***

Tomaremos como ejemplo el Municipio de Moreno de la provincia de Buenos Aires.

### ***Municipalidad de Moreno***

#### ***Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL)***

El IMDEL es un organismo descentralizado conforme a lo establecido en los artículos 204 y 205 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, creado en abril del año 2000 por Ordenanza Municipal N° 540/00. Este organismo “formula, ejecuta y supervisa políticas, programas y proyectos que fomenten el crecimiento y desarrollo económico, social y productivo en el partido de Moreno para favorecer el desarrollo local y las posibilidades de inserción de sus habitantes en el mercado laboral”<sup>9</sup>.

Sus áreas programáticas son:

- Programa de Economía Social
- Programa Municipal de Empleo
- Asistencia Integral al Sector Primario y Agroindustrial
- Asistencia Integral al Empleo y las Pymes

El IMDEL ha realizado un relevamiento de emprendimientos, dando como resultado: 4000 emprendimientos detectados y 2000 emprendimientos relevados, de los cuales 1000 emprendimientos fueron acompañados,

Se formaron 160 Promotores de Desarrollo Local en todo el territorio, se realizaron 12 talleres de promoción de programas y 3 talleres de diagnósticos locales de economía social con 450 participantes.

Cuenta con 292 proyectos formulados para asistencia financiera (20% PJJHD-HT y 80% PMO)

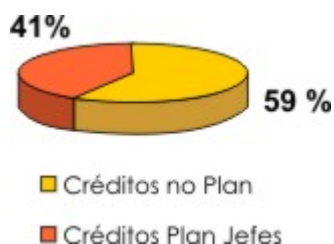
#### ***Banco Social Moreno (IDEB)***

Es una institución de microfinanzas creada en año 2001. Desde su creación y hasta este año otorgó 4076 créditos por un total de \$ 1.116.104

---

<sup>9</sup> <http://www.moreno.gov.ar/Imdel/paginas/economiasocial.htm>

### Cuadro 7:Créditos otorgados por el Banco Social Moreno (IDEB), 2001-2008.



Fuente: IMDEL.

Se han ejecutado:

- 76 Puestos de artesanos y productores en Feria Plaza Buján (proyecto de infraestructura cofinanciado por MDS).
- 12 Cursos de capacitación de Buenas Prácticas para Manipulación de Alimentos.
- Capacitación en comercialización y ventas.
- Encuentros por rubros: textil, calzado y panificados para encadenamientos de valor.
- Asistencia técnica específica en diseño y producción.
- 22 talleres textiles que producen 6000 guardapolvos mensuales para compra estatal (MDS e INTI).
- Confección de una guía de emprendedores locales.
- Asociativismo para la compra – venta en conjunto.

#### *Coordinación General de Asistencia Integral al Empleo y las Pymes*

##### *Asistencia y fortalecimiento de empresas recuperadas*

Con el apoyo técnico Centro IDEB Moreno<sup>10</sup> para el armado del proyecto, la propuesta y plan de negocios para la puesta en marcha de plantas industriales.

---

<sup>10</sup> El centro IDEB Moreno es una ONG, trabaja para el desarrollo y fortalecimiento de las PyMEs de la región. Funciona como una asociación civil de derecho privado, en la que se integran el sector público (a través del municipio) y el privado (empresarios y cámaras empresarias que pertenecen a diferentes sectores económicos), junto a de las Universidades. [http://www.idebmoreno.org.ar/quienes\\_somos.html](http://www.idebmoreno.org.ar/quienes_somos.html)



## ***Ciudad Autónoma de Buenos Aires***

*Ministerio de Desarrollo Social*

*Dirección General de Economía Social*

*PROmUDEMI tasa 0*

“Línea de crédito destinada a financiar emprendimientos nuevos o en marcha, dirigida a emprendimientos unipersonales, grupos asociativos o cooperativas de trabajo”<sup>11</sup>.

Funciona desde principios de la década de 1990, otorga créditos de hasta 6 mil pesos.

En 2005 se otorgaron 276 créditos, en 2006 150, en 2007 en vistas del cambio de gestión se otorgaron solamente 60, en el primer semestre de este año se otorgaron otros 60, cuya mayor parte correspondía a proyectos del año anterior.

Desde que el programa empezó se otorgó un total de 8 millones de pesos, de los cuales fueron reembolsados 4,5 millones. La deuda actual es de 2 millones, un 30% de los créditos otorgados y vencidos, del total de esa deuda un 11% es incobrable.

*Autoempleo/ Apoyo a Unidades de Desarrollo Local (UDL) /Pymes tutoras /Formación e inclusión para el trabajo (FIT)*

En el 2001/2002 comenzó el programa llamado “Autoempleo” decreto 674/01 junto con el Programa Pymes tutoras, siendo coordinado por el Ministerio de Desarrollo Económico. En 2005 fue trasladado a Desarrollo Social. Un año después, pasó a denominarse UDL, decreto N° 1198/06.

Estos programas brindaban un subsidio a personas que se asociaban y formaban un emprendimiento productivo. La gran mayoría de los emprendimientos no perduraron, pero sus miembros siguieron percibiendo el subsidio. No hubo un seguimiento ni diagnóstico de los emprendimientos. Una considerable proporción de estos subsidios era acordada con organizaciones sociales como movimientos de trabajadores desocupados.

La mayor parte de los emprendimientos de autoempleo que tuvieron éxito funcionaron porque el gobierno compraba sus productos, según declaraciones de la Dirección.

Finalmente este año el programa pasó a llamarse FIT y englobó también a viejos programas de capacitación. Actualmente cuenta con 3.200 beneficiarios que perciben \$ 200 mensuales.

---

<sup>11</sup> “La Economía Social en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, 2007, pág. 53.

Programas anteriormente coordinados por la Dirección General de Economía Social, vigentes hasta fines de 2007:

Subsidios a emprendimientos productivos

Sostenimiento del ingreso básico de los trabajadores

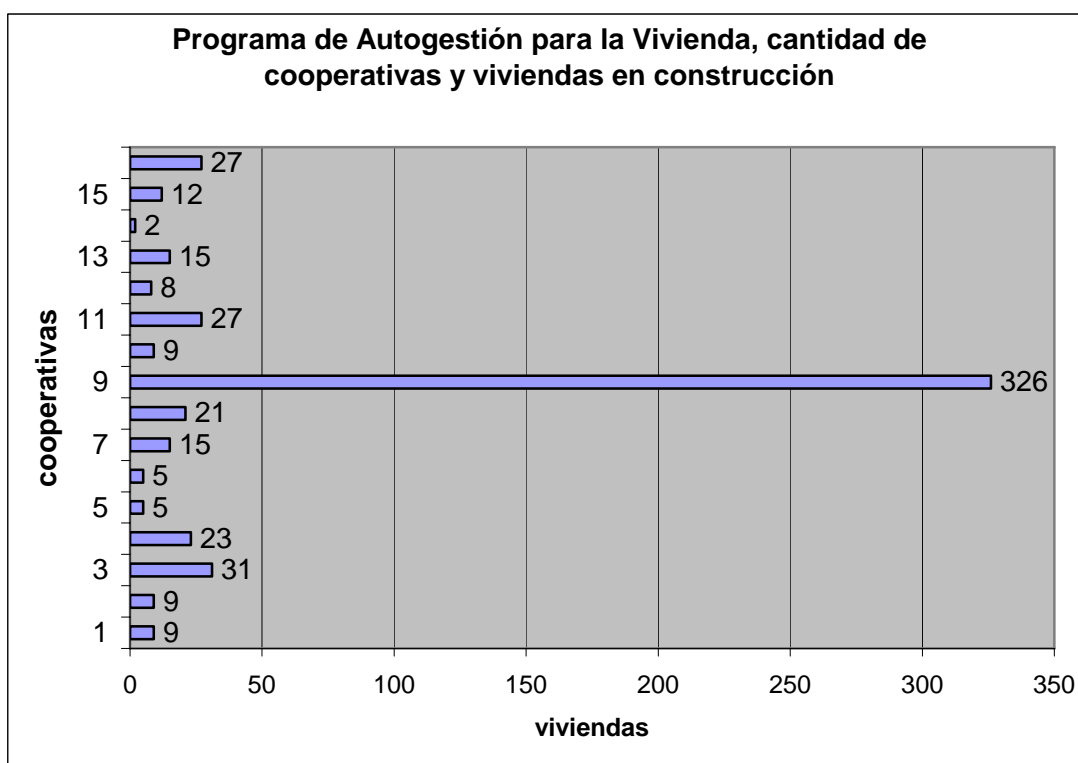
Ex Ministerio de Planeamiento y Obras Públicas

Instituto de la Vivienda de la Ciudad

Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV)

Actualmente trabajan 16 cooperativas en un total de 544 viviendas.

**Cuadro 8: Programa de Autogestión para la Vivienda, cantidad de cooperativas y viviendas en construcción.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del IVC.

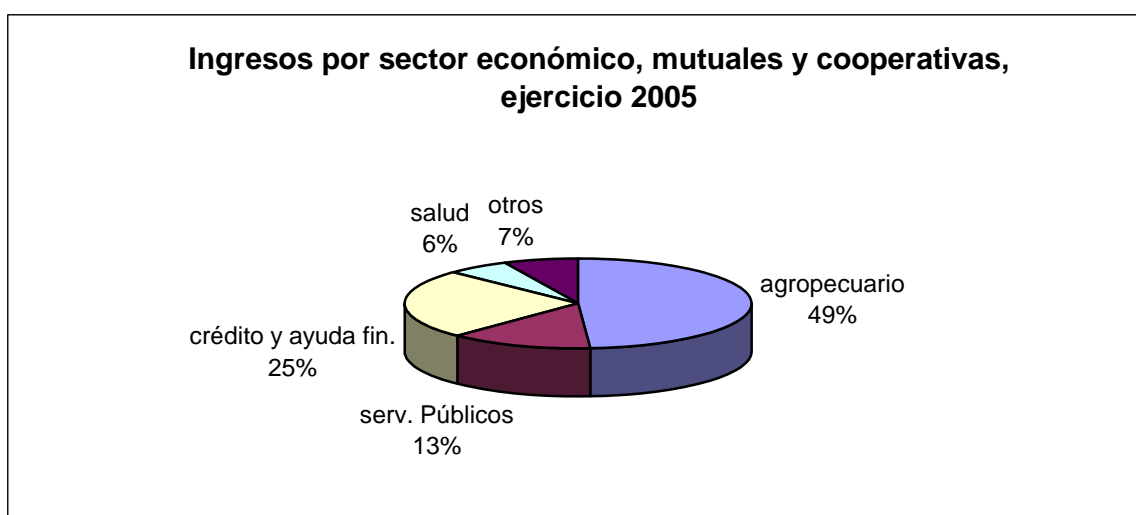
#### 4.1 Breve caracterización del sector cooperativo y mutual argentino

El reempadronamiento de cooperativas y mutuales realizado en 2005 proporcionó como resultado 15.420 entidades, de las cuales 11.357 son cooperativas. Un 33% de las

cooperativas que se reempadronaron se rigen bajo las resoluciones 3026 y 2038. Es decir, fueron conformadas bajo el fomento y financiamiento de planes nacionales, provinciales y municipales de trabajo autogestionado.

Como producto del Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales, 2005-2006 (INAES-CINEA) se conoció que el sector económico que genera casi la mitad de los ingresos de cooperativas y mutuales es el agropecuario (49%), siguiéndole el de crédito y ayuda financiera (25%) y tercero el de servicios públicos (13%), como se observa en el siguiente cuadro.

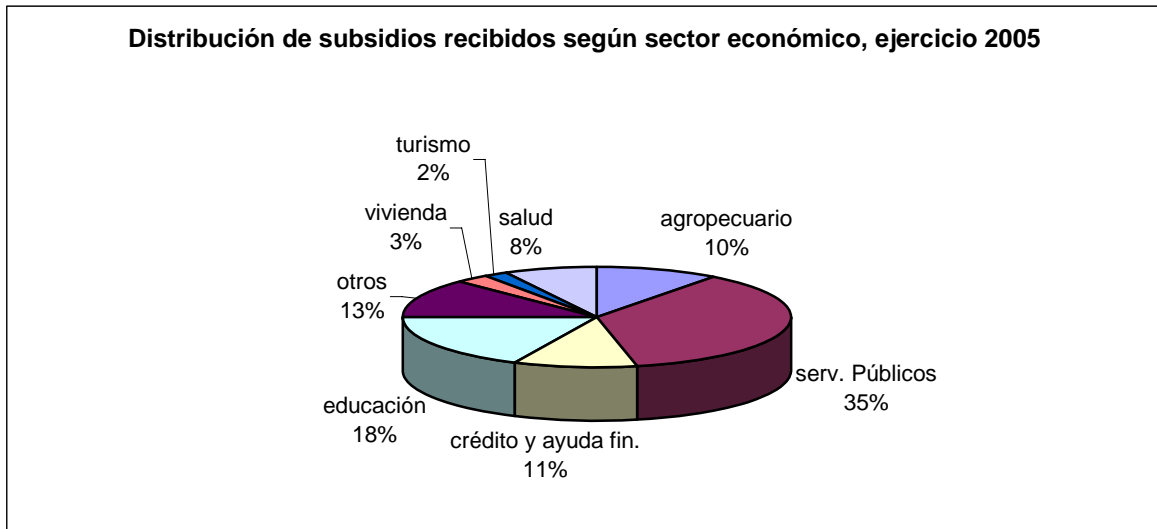
**Cuadro 9: Ingresos por sector económico, mutuales y cooperativas, ejercicio 2005**



Fuente: elaboración propia en base al Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales, 2005-2006, INAES-CINEA.

Asimismo, de las entidades censadas una importante proporción recibió subsidios durante el ejercicio 2005. Las entidades pertenecientes al sector de servicios públicos fueron las que con mayor frecuencia recibieron apoyo económico, mientras que en segundo lugar se encuentra el sector de educación.

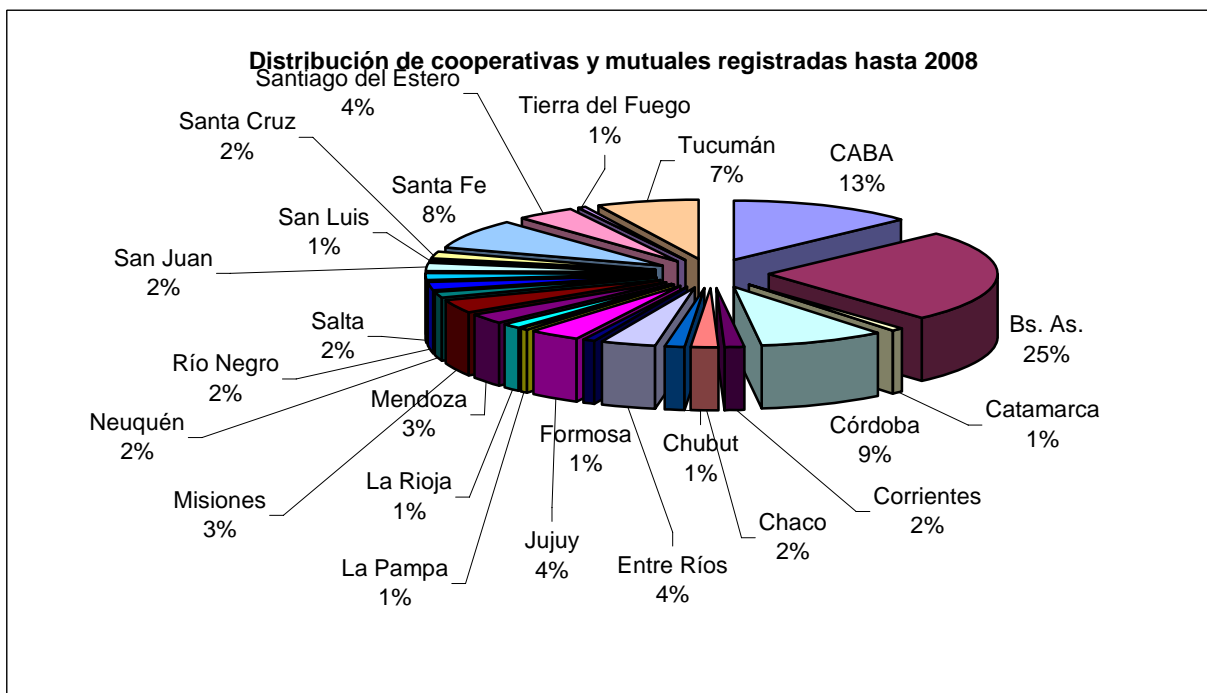
**Cuadro 10: distribución de subsidios recibidos según sector económico, ejercicio 2005**



Fuente: elaboración propia en base al Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales, 2005-2006, INAES-CINEA.

Por último, damos cuenta de la distribución geográfica de las cooperativas y mutuales en el territorio nacional. La mayor parte se encuentran registradas en la provincia de Buenos Aires, siguiéndole la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán. Las provincias con menor cantidad de entidades registradas son La Pampa, San Luis, Tierra del Fuego, Formosa, Catamarca y Chubut.

**Cuadro 11: Distribución de cooperativas y mutuales registradas hasta 2008**



Fuente: elaboración propia en base a datos publicados en la página web del INAES.

## 5. Actores de la sociedad civil promotores de la Economía Social y Solidaria

En los últimos años la conformación de nuevos emprendimientos de la economía social y solidaria ha sido protagonizada por diferentes actores, muchos de los cuales afectados por la política económica que tiene sus orígenes en la apertura al mercado internacional y achicamiento del Estado de Bienestar iniciados en la dictadura militar de 1976-1983 y exacerbada en los siguientes años de democracia.

Podemos nombrar los siguientes actores de la sociedad civil como promotores de la ESyS:

- Empleados y ex empleados. Proceso de recuperación de empresas cerradas, en proceso de quiebra y conformación de cooperativas de trabajo.

Entre el 2001 y el 2003 se registraron como cooperativas el 65 % de las empresas recuperadas registradas.

La cantidad de empresas recuperadas del país se estima en aproximadamente 150, donde se ocuparían estimativamente 10 mil trabajadores. La mayoría de las empresas recuperadas se dedican a la manufactura, y en menor proporción a actividades comerciales, de transporte y de servicios.

Dentro de este sector se conformaron movimientos, redes solidarias, que apoyan y promueven la recuperación de empresas (apoyo económico, político, social y compra de productos/contrataciones de servicios entre sí).

Un ejemplo del crecimiento y potencialidad de este sector es la “Red Gráfica Cooperativa” un cluster formado por las cooperativas gráficas Campichuelo, Cogtal, Chilavert, Patricios, Ferrograf y El Sol, con el objetivo de poder ingresar al sector más competitivo del mercado gráfico.

- Asambleas barriales auto-convocadas.

Generación de circuitos comerciales alternativos, microemprendimientos productivos (alimenticios, perfumería, principalmente), comedores populares y apoyo escolar..

- Redes de trueque

El trueque puede definirse como un mercado social que funciona con la circulación de una moneda social. El motivo general para participar en él se debe a la carencia de “ingresos monetarios, aunque sí tienen recursos productivos (capacidad de trabajo y/o medios de

producción)” (Abramovich y Vázquez, 2007:14). Por eso los participantes son denominados “prosumidores” porque todos son productores y consumidores.

Entre los fundadores, se encontramos a militantes sociales, ligados al trabajo voluntario y al ecologismo, consideraban el trueque como un espacio apto para difundir otras reivindicaciones y formas de intercambio, más allá del objetivo de satisfacer necesidades (Abramovich y Vázquez, 2007)

A partir de la recesión de fines de la década de 1990 y posterior crisis, el trueque creció espectacularmente. En el año 2000 existían 400 nodos de trueque, con aproximadamente 85.000 miembros, un años después existían 1.800 nodos y 800.000 participantes. En 2002, 5.000 nodos y 2.500.000 participantes.

Este auge se relaciona muy estrechamente con la baja liquidez de la economía nacional. Tras la devaluación y la implementación del PJJHD fue disminuyendo notablemente la cantidad de nodos y participantes del trueque, desapareciendo la gran mayoría de espacios.

- Movimientos de trabajadores desocupados y jubilados: piqueteros

Emprendimientos orientados principalmente al auto-consumo (Huertas, cría de animales de granja, producción de pan). Se caracterizan por tener una corta vida por falta de capital inicial, falta de conocimiento sobre el mercado en el que se quiere actuar, falta de organización para la producción y falta de acompañamiento/ asesoramiento externo (García, 2007)

- Cooperativas tradicionales

Entre las cooperativas se fue incentivando la compra de productos y contrataciones de servicios entre sí, aunque la cantidad de estas acciones integradas es muy baja. Un ejemplo de ello es la Cooperativa de Trabajo Desde el Pie Ltda., de La Matanza, que fabrica zapatos de trabajo para otras cooperativas de servicios.

- Cooperativas, movimientos sociales y redes internacionales solidarias:

Se formuló un encadenamiento empresario de carácter internacional que integra la Cooperativa Textiles Pigüé Ltda. con una red italiana de comercio justo. A través del cual se desarrolla un proyecto que se inicia en la cooperativa chaqueña Unión Campesina, enlaza a las costureras del Movimiento de Trabajadores Desocupados de La Matanza y culmina en Pigüé, donde se tejen, tiñen y confeccionan remeras que se venden en una red de 300 tiendas europeas dedicadas a comercializar productos de la economía social (Fontela, 2007:69).

- Ferias artesanales
- Movimientos campesinos: MOCASE, MOCAJU, MOCAFOR.

## **7. Políticas sociales, algunas consideraciones**

Durante la década de 1990 las políticas sociales fueron principalmente focalizadas, se asentaron sobre la porción más vulnerable de la sociedad, siendo políticas asistencialistas con motivo de asegurar una pobre subsistencia. Sus formas generales fueron el otorgamiento de subsidios y alimentos. La verificación de un cambio en las políticas sociales a partir de 2003, más allá del cambio de gestión del Gobierno Nacional, nos insta a pensar sobre cómo se formulan las políticas sociales.

A partir del 2003 podemos decir que ocurrió una transformación significativa en la “agenda de gobierno”, entendiendo como tal un “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.”<sup>12</sup>

Las decisiones son tomadas por actores sociales insertados en una matriz social, económica y política determinada, no analizaremos las decisiones como acción resultante de un proceso de evaluación de distintas informaciones y atravesada por expectativas, como realiza la teoría racional o la teoría de los juegos.

Para la estructuración de la agenda de gobierno consideraremos la teoría de Kingdom (1995), quien visualiza tres procesos interactuantes: problemas, políticas públicas y política.

Para que el gobierno se ocupe de determinado problema primero debe conceptualizarlo como tal, construirlo y reconocerlo como problema. Vale aclarar que entre Estado y Sociedad Civil pueden diferir las formas de entender un (¿mismo?) problema y por tanto discrepar en los niveles de importancia atribuidos al mismo y en la conceptualización de las soluciones posibles.

En cuanto al denominado proceso de las políticas públicas, se refiere a la construcción de soluciones para los problemas reconocidos.

En referencia a la política, Kingdom considera la presión de las fuerzas políticas hacia el Estado, con el objetivo de influir en las decisiones respecto a problemas y políticas como así

---

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, L. (1993) Pág. 29

también los cambios de gabinete y de gobierno. De esta manera en momentos de crisis, elecciones, cambios de gobierno, extrema presión social puede modificarse la agenda de gobierno al abrirse “ventanas” de oportunidades. .

Creemos que con la crisis que estalló en 2001, con sus aristas políticas, sociales y económicas, la importante movilización social inter-clasista, además de los importantes cambios de en la dirección del Gobierno provocaron la apertura de grandes “ventanas” de oportunidades.

La ventana abierta en 2001, las protestas del “que se vayan todos”, los reclamos por trabajo y por la devolución de los ahorros abrieron una amplia gama de demandas, definiendo diversos problemas que no todas pasaron a ser reconocidos como tales o las políticas aplicadas para su solución parecían no reconocer al problema tal como la hacía la ciudadanía (o los sectores demandantes)

Las *nuevas* políticas sociales orientadas hacia la economía social parecen definir el desarrollo del tercer sector como una estrategia complementaria para combatir la extrema pobreza que sufre gran parte de la población.

Estas políticas dieron un importante paso en tanto y cuanto trabajan articulando planes nacionales, provinciales y municipales. Asimismo, se enmarcan dentro de un proceso de fomento de la participación ciudadana e interrelación con el estado y otros actores sociales, fortaleciendo la cooperación y comunicación entre el estado y la sociedad civil.

## **8. Reflexiones finales**

Brevemente hemos abordado algunos actores de la sociedad civil que protagonizaron la movilización social durante la década de 1990 y la conformación de emprendimientos dentro de la economía social, abriendo sus posibilidades y alternativas; por lo que preferimos utilizar el concepto de economía social y solidaria.

Pequeños productores desplazados por un mercado cada vez más competitivo, trabajadores desprotegidos, trabajadores desocupados sin posibilidades de reinsertarse en el mercado formal, vecinos cansados de la política formal y los estragos de la recesión y posterior crisis económica confluyen en el crecimiento no solo de la economía social sino también de participación ciudadana. Se erigen otros modos de producir, consumir, participar, interactuar, pensar...



Si bien los esfuerzos son grandes, las dificultades también. A pesar de algunos prometedores ejemplos el sector cooperativo no se encuentra articulado, no existe una regular interacción económica y política actualmente.

Asimismo, las políticas estatales en el sector ponen el acento en generar ingresos autónomos para una población que sufre importantes necesidades. Las actividades de autoempleo se realizan frecuentemente en emprendimientos de bajo nivel tecnológico y que requieren escasa calificación, haciendo difícil su inserción en el mercado y sustentabilidad en el tiempo.

Creemos el próximo paso de estas *nuevas* políticas debe ser fortalecer e integrar la economía social y solidaria con una activa participación ciudadana a través de un significativo apoyo e intervención estatal, con el objeto de cimentar sólidas bases para su crecimiento.

## 9. Bibliografía

Abramovich, A. y G. Vázquez (2007). “Experiencias de Economía Social y Solidaria en la Argentina”, *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, octubre 22-25, Canadá. Disponible en: <http://conference.se-es.ca>

Aguilar Villanueva, F. L. (1993). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L., F. (ed.) *Problemas públicos y agendas de gobierno*, México: Porrúa.

Castelao Caruana, M. C. (2007) “La formalización de iniciativas de economía social promovidas por programas gubernamentales en la Argentina”, *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, octubre 22-25, Canadá. Disponible en: <http://conference.se-es.ca>

Fontela, E. H. (2007) *Cooperativas que Recuperan Empresas y Fábricas en Crisis*. UNLA. Disponible en:

[http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/coop\\_1\\_.recuperadas\\_I\\_.pdf](http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/coop_1_.recuperadas_I_.pdf)

García, I. (2007). “Economía social y movimientos piqueteros en la Argentina”, en *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, octubre 22-25, Canadá. Disponible en: <http://conference.se-es.ca>

Grassi, E., Hintze, S., y Neufeld, M.(1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Buenos Aires: Espacio

Goren, N. (2005) "Plan Nacional Manos a la Obra. ¿Promoviendo el desarrollo local o asistiendo a la pobreza?", *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, 10 al 12 de agosto.

Hadad, V. y F. Lampreabe (2007), *La economía social en la Argentina. Impacto de una política pública*, en "1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy", octubre 22-25, Canadá. Disponible en: <http://conference.se-es.ca>

Hintze, S. y M. V. Deux (2007) "La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria", en *V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad: Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles*, Buenos Aires, 3-5 de Octubre.

Iucci, M. (2007). "La conformación de la agenda de la política social local. El caso del Plan de Fortalecimiento a programas sociales en el municipio de Berisso (Provincia de Buenos Aires)" en Lucas Rubinich et al., *50 aniversario de la carrera. VII jornadas de sociología: pasado, presente y futuro, 1957-2007*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. CD ROM.

Kingdon, J.(1995). *Agenda, alternatives and public policies*, Estados Unidos: Longman

Rebón, M. y G. Salse. (2003) " Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión"

Roca, E.; Schachtel, L.; Berho, F. y M. Langieri "Resultados de la segunda evaluación del programa jefes de hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados", *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, 10 al 12 de agosto.

Vuotto, M. (2007) "El alcance de las estrategias gubernamentales de promoción de la economía social en la Argentina", *1st International CIRIEC Research Conference on the Social Economy*, octubre 22-25 de 2007, Canada. Disponible en: [http://conference.se-es.ca/?page\\_id=83#V](http://conference.se-es.ca/?page_id=83#V)

Fuentes sobre programas y organismos estatales:

Dirección General de Economía Social (2007). *La Economía Social en las Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Gob. CABA, Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Secretaría Técnica Permanente (2007).

"Sistematización e intercambio de información sobre experiencias en políticas sociales Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra", Foro de Ministros de Desarrollo Social de América Latina. Disponible en:

[http://forolatinoamerica.desarrollosocial.gov.ar/pags/02\\_coop\\_horizontal/sistematizacion/01\\_argentina/ARGENTINA\\_Manos%20a%20la%20Obra.pdf](http://forolatinoamerica.desarrollosocial.gov.ar/pags/02_coop_horizontal/sistematizacion/01_argentina/ARGENTINA_Manos%20a%20la%20Obra.pdf)

<http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc34/inti11.php>

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef\\_gabinete/vivienda/obras/index.php?&pag=1&orden=](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/vivienda/obras/index.php?&pag=1&orden=)

[http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0\\_6.asp](http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/Nota0_6.asp)

<http://www.fuerzasolidaria.gov.ar/contactos.asp>

<http://www.moreno.gov.ar/Imdel/paginas/economiasocial.htm>

[http://www.idebmoreno.org.ar/quienes\\_somos.html](http://www.idebmoreno.org.ar/quienes_somos.html)

<http://www.inti.gov.ar/extension/>

<http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/ins/institucional.htm>

[http://www.puntoprofesional.com.ar/P/3350/INAES\\_2038-03.HTM](http://www.puntoprofesional.com.ar/P/3350/INAES_2038-03.HTM)