



**CIENCIAS  
ADMINIS  
TRATIVAS**

REVISTA DIGITAL | FCE | UNLP

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA 2003-2015 ¿DESDE LA ECONOMÍA SOCIAL HACIA UNA ECONOMÍA CIVIL?

### PUBLIC POLICIES OF SOCIAL INCLUSION IN ARGENTINA 2003-2015 FROM SOCIAL ECONOMY TOWARDS A CIVIL ECONOMY?

Cynthia Srnec

#### Resumen

A partir de la crisis económica y política de diciembre de 2001 en la Argentina, se implementaron nuevas líneas de políticas públicas de inclusión socio-laboral y, desde el 2003, se incluyó a la economía social como un eje destacado. En este artículo se propone examinar la propuesta socio-política y económica de la economía social que implementó el gobierno nacional desde el 2003 a fin de señalar su interrelación con la propuesta de la economía civil como modelo diferente al neoliberal. En primer lugar, se sitúan las concepciones teóricas y sus experiencias históricas en los distintos pactos sociales que sostienen modelos de economía y de protección social. En segundo lugar, se revisan las ideas asociadas a la promoción de la economía social por la política pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realizando un análisis del discurso. Se examinan los aspectos en los cuales esta política estatal rescata y reúne claves de la economía civil italiana. Se concluye que ambas propuestas de modelos económicos tienen en común claves que representan modelos comunitarios alternativos al pensamiento y políticas neoliberales.

Palabras claves: economía social; economía civil; políticas públicas.

#### Abstract

Since the economic and political crisis of December 2001 in Argentina, new lines of public policies for socio-labour inclusion have been implemented and, since 2003, social economy has been included as a prominent axis. This article proposes to examine the socio-political and economic proposal of the social economy implemented by the national government since 2003 in order to indicate its interrelation with the proposal of the civil economy as a different model from the neoliberal. In the first place, the theoretical conceptions and their historical experiences are contextualized in the different social pacts that support models of economy and social protection. Secondly, the ideas associated with the promotion of the social economy are reviewed by the public policy of the Ministry of Social Development of the Nation, carrying out a discourse analysis. In this discourse we underline the aspects of this public policy that includes clues of the Italian civil economy. It is concluded that both proposals of economic models have in common keys that represent alternative community models to neoliberal thinking and policies.

Keywords: social economy; civil economy; public policies.

**Cynthia Srnec**

[csrnec@econ.uba.ar](mailto:csrnec@econ.uba.ar)

Facultad de Ciencias Económicas,  
Universidad de Buenos Aires,  
Argentina.



## Introducción

En Argentina, luego del epicentro de la crisis económica doméstica hacia fines de 2001, se sucedió un período con crecimiento económico y mejora de las tasas de empleo y pobreza entre 2003 y 2012. La reactivación de la economía local tras su fuerte retracción en 2001 tuvo efectos positivos en el mercado de trabajo, pero insuficientes para absorber a la masa de puestos destruidos y con menor dinamismo desde 2008 (Wainer, 2017). En este contexto, desde el 2002 la fuerte movilización social y el contexto económico promovieron la transformación en los modos de problematizar la cuestión social y, como resultado, un cambio en los modos de problematizar la cuestión social (Ciolli, 2015). Por ello, entre 2003 y 2015 se implementaron nuevas líneas de programas sociales y se ampliaron otras mejorando la severa situación socio-económica de gran parte de la población en mayor medida que por efecto del empleo y salarios (Neffa y Iranzo, 2017).

La acuciante situación de vulnerabilidad social de un conjunto importante de la población fue abordada con diversas herramientas de políticas de protección social y mediante políticas activas y pasivas de promoción del empleo. A nivel nacional, por primera vez, las políticas de inclusión social se distinguieron por su incursión en el ámbito laboral: promovieron programas que favorecieron el trabajo autogestionado mediante subsidios monetarios directos o indirectos, limitando la asistencia económica a los individuos que no calificaban para trabajar (por su edad, carga familiar o estado de salud). Las acciones de promoción del autoempleo, individual y/o asociativo, tenían antecedentes en programas de baja cobertura y con difusión limitada desde mediados de la década de 1990. Sin embargo, entre 2003 y 2010 fue promovida y financiada la formación de emprendimientos productivos asociativos a nivel local desde el nuevo Plan Manos a la Obra (en adelante PMO)<sup>1</sup> que alcanzó

a más de 165.000 emprendedores en todo el país (Srnec, 2018)<sup>2</sup>. De este modo, se incorporaron formas organizacionales y principios de la economía social (en adelante ES) a la política estatal, la cual fue incorporada como un eje destacado en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS)<sup>3</sup>. La integración de figuras de la ES en la política pública fue acompañada de nuevas reglamentaciones que ampliaron su inclusión bajo una perspectiva “híbrida”, aunque no sin tensiones y dejando pendiente la articulación con políticas económicas, culturales y sociales (Arcidiácono, 2012; Castelao Caruana y Srnec, 2013).

La ES conlleva una propuesta política de economía y sociedad que encuentra similitudes con las bases de una teoría económica anterior al capitalismo: la economía civil italiana (en adelante EC). La EC y la ES proponen el intercambio de bienes y servicios sobre la base de la confianza y relaciones de reciprocidad entre los hombres, atendiendo el bien común. Estas propuestas se diferencian sustancialmente de la teoría económica anglosajona liberal desarrollada junto al capitalismo y que ha predominado en el campo de las ideas económicas a nivel global. La teoría anglosajona liberal ha dado paso al desarrollo de los marginalistas y a la política económica neoliberal que se aplicó desde la década de 1980 en América Latina y en varias regiones del mundo (Martínez Rangel, Garmendia y Soto, 2012).

En este artículo se propone examinar desde el discurso oficial las ideas presentes en la propuesta socio-política y económica de la ES que implementó el gobierno nacional a fin de señalar su interrelación con el enfoque de la EC. En primer lugar, se sitúan estas concepciones teóricas y sus experiencias históricas a partir de los distintos pactos sociales que sostienen modelos de economía y de protección social. En segundo lugar, se revisan las ideas asociadas a la promoción de la ES por la política estatal en el marco de estrategias de protección social y, en particular, en el PMO. Específicamente se analiza el discurso del MDS

<sup>1</sup> El plan original fue creado y modificado por las Resoluciones MDS Nro. 1375/04, 1023/09 y 2476/10 del Ministerio de Desarrollo Social. En 2018 el plan continuaba aunque con reducción de líneas de trabajo y proyección, habiendo sido quitados algunos programas de su órbita (como el Programa de Ingreso Social con Trabajo). El nombre del plan fue modificado eliminando de su nombre la extensión “desarrollo local” (ahora Plan Nacional de economía Social Creer y Crear, por la resolución 457/2016) y situándolo bajo la nueva Dirección Nacional de Abordaje y Gestión Socio-Administrativa de programas de la Economía Social y Popular de la Secretaría de Economía Social.

<sup>2</sup> Esta estadística cubre el período de 2003 a 2010 y excluye al “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja” dado que su mecanismo de funcionamiento y gestión fue substancialmente diferente (ver nota siguiente).

<sup>3</sup> En 2009 fue creada una nueva línea dentro del PMO: el “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja” (Resolución 3182/2009). Este fomentó y subsidió la formación de nuevas cooperativas de trabajo para brindar un puesto de trabajo a más de 200.000 personas entre el año de inicio y 2016. Las características y la propuesta de este último programa son diferentes a las primeras líneas de trabajo del PMO dada la creación directa de empleo y la estipulación de la jornada de trabajo por parte del Estado en cooperativas asignadas por las organizaciones ejecutoras, mayormente municipios (Hopp, 2013; Mario, 2017; Vuotto, 2011).

en relación con la defensa de la ES como modelo económico y social y se analizan los aspectos en los cuales la política estatal rescata y reúne claves de la EC italiana. Destacamos aquí que tanto la ES como la EC convergen en representar una alternativa al pensamiento y políticas neoliberales.

### **Pactos sociales y modelos de economía y de protección social**

En la ES el pacto social se sustenta en la confianza y reciprocidad sin partir de un acuerdo entre clases desiguales, mientras que, en la sociedad actual, organizada bajo los principios de la economía capitalista, el pacto es entre clases sociales en torno a los derechos de propiedad y derechos de bienestar (Holmes y Sunstein, 2011). Las leyes donde se plasman estos derechos y la política estatal que los protege y pone en práctica tienen un “efecto estabilizador” en las relaciones entre clases. Los derechos de propiedad son entendidos como parte de un pacto social donde del grupo propietario provee de ayuda y concesiones a grupos con menores recursos para lograr su cooperación, es decir, un “intercambio de impuestos por protección” (Holmes y Sunstein, 2011, p. 218). Esta cooperación sustentada en la aceptación de la desigualdad entre clases, si bien requiere de una coordinación pacífica entre los grupos, no es necesariamente una relación de confianza ni de reciprocidad, sino más bien de sujeción a una ley que tiene poder de coacción. Por ello, Bruni y Zamagni (2007) demuestran que, tras los ordenamientos desiguales y enfrentamientos sangrientos al interior de las sociedades medievales, la teoría política dio lugar a un modelo de pacto donde los ciudadanos cedían temporariamente su poder a un tercero que se erigía como árbitro. Desde este modelo, la teoría económica posterior pensó en un hombre utilitario, regido por su propio interés, como el hombre en el estado de naturaleza, pero ahora restringido por la ley del Leviatán (Gutiérrez y Fernando, 2016).

Para Esping-Andersen y Palier (2011) en los Estados occidentales contemporáneos (pensando sobre todo en países europeos) son tres los pilares de la protección social: la familia, el mercado y

los poderes públicos. En el capitalismo, existe una predominancia del mercado en la satisfacción de las necesidades por medio de la adquisición de mercancías, lo cual representa un problema según las necesidades y el poder adquisitivo. Por ello, si las personas encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades en el mercado recurren a la familia o al Estado. Al “fallar” el mercado en la integración al sistema productivo y de reproducción de la vida, el Estado actúa asistiendo a las familias, con diversas estrategias, promoviendo a la vez, si es posible, su re-inserción a la economía “pública”<sup>4</sup>.

La distribución y extensión de la riqueza y la pobreza, al ser productos de decisiones políticas y legales, se encuentra a cargo de la ley y los grupos gobernantes (Holmes y Sunstein, 2011). Por ello, tras la importante crisis política, económica y social en Argentina en 2001-2002, la distribución de recursos fue puesta en debate y el gobierno dirigió mayor ayuda a los sectores en emergencia social, mediante una redistribución de ingresos a gran escala con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), en función de estabilizar el malestar social<sup>5</sup>. Con el posterior “repunte” del mercado de trabajo desde el 2003, el Estado focalizó la asistencia en quienes quedaron fuera de éste y disponían de condiciones o podían adquirir capacidades para re-insertarse en él. En esta línea de acción se puso en funcionamiento el PMO, que promovió la inclusión de los desocupados en actividades productivas por medio de emprendimientos asociativos económicos.

### **La propuesta de la economía social en el Plan Manos a la Obra**

Se ha seleccionado para analizar aquí el PMO en torno a las líneas de financiamiento socio-productivas debido a su innovación y originalidad al momento de su inicio, así como a la amplia producción discursiva que conllevó y a la implicación de actores de gobiernos locales, académicos, de movimientos sociales y cooperativistas. El PMO se orientó a promover y sostener actividades productivas, individuales y asociativas en el marco de la ES, que generen ingresos para miembros de familias en situación de vulnerabilidad social y

<sup>4</sup> Aquí el sentido de economía “pública” intenta operar en contraposición a la economía doméstica -del hogar-, y se distingue del término economía “privada” en su énfasis en la interacción de hombres y formas de organización de la producción, distribución e intercambio, que pueden ser parte de organizaciones sin fines de lucro, lucrativas o estatales.

<sup>5</sup> El Plan alcanzó a cubrir 1.838.109 personas entre 2002 y 2003, siendo el programa con mayor extensión orientado a desocupados en el país (Cheresky, 2008).

que se encuentren fuera del mercado de trabajo. El objetivo de integración y promoción social se complementaba con el de integrar a la población en un entramado productivo y, a la vez, “fortalecer las economías locales con el compromiso y la participación de instituciones públicas y los distintos actores sociales” (Res. MDS n° 2.467/10). Eran reconocidos como “titulares de derecho” del plan las personas físicas o jurídicas en situación de vulnerabilidad social, de manera individual o asociadas en unidades económicas (asociaciones de emprendedores y productores familiares, mutuales, cooperativas de trabajo y grupos pre-cooperativos). Inicialmente, el Programa de Proyectos Socioproductivos fue el componente principal del PMO, el cual brindaba subsidios monetarios para la compra de insumos, materia prima, máquinas y herramientas a emprendimientos productivos compuestos por tres o más asociados.

La circunscripción de los candidatos a personas en situación de vulnerabilidad social, medida por nivel de ingreso familiar y la posesión o no de propiedades inmuebles, no permitió a otras organizaciones con activos mayores, como empresas recuperadas por sus trabajadores y cooperativas y mutuales, participar del plan. La ES fue incorporada al plan principalmente como un modelo de gestión organizacional, que promovía la producción y gestión asociada, democrática y solidaria entre trabajadores. La propuesta política, económica y cultural que sostiene a los principios y valores de la ES fue, como abordaremos más adelante, parte del discurso oficial que fundamentó el plan entre 2003 y 2015.

En este plan, como en toda política estatal, se han construido definiciones sobre el problema social que se procura solucionar, sobre los medios y estrategias para atenderlo, sobre la población que sufre el problema, así como también han sido delimitadas las funciones y responsabilidades de los actores involucrados.

La ES, desde los sentidos atribuidos por el MDS en sus documentos escritos, es una herramienta de la política estatal de inclusión social y, a la vez, un modelo de organización social y económica que encarna valores promotores de la democracia, con un patrón de desarrollo diferente al modelo político y económico neoliberal que el gobierno se había propuesto enfrentar:

La Economía Social, entendida como el conjunto de actividades económicas

generadas por formas productivas eficientes, solidarias y democráticas, ha sufrido con especial énfasis, los embates del modelo neoliberal, porque por su esencia es antagónica con el modelo que se pretendía imponer (Kirchner, 2007, p.189).

En el documento institucional *La Bisagra* (Kirchner, 2007), que expone las principales estrategias de la política social del MDS en la primera fase y de mayor extensión del plan (entre 2003 y 2007), los sentidos atribuidos a la ES se centraron en dos ejes: la democracia y el trabajo. Ejes que el gobierno instituyó a la vez como valores y prácticas centrales de su política cuyo objetivo era la inclusión social de los ciudadanos. El proyecto del MDS propone establecer un mayor equilibrio en la sociedad, en términos de reducir la desigualdad social a través de un modelo dirigido por una moral pública diferente a las líneas directivas del neoliberalismo cuyo funcionamiento normativo era denostado y caracterizado como falto de moral.

### La propuesta de la economía social, vínculos y diferencias con otras teorías

Desde una dimensión empírica la ES es descripta por el MDS como una economía participativa, distributiva y democrática, compuesta por formas solidarias y democráticas como: micro emprendimientos unipersonales, familiares, de autoconsumo, asociativos comerciales, cooperativas y mutuales. Esta forma de organización y gestión no sólo se encuentra guiada por valores democráticos sino que promueve otros valores sociales “que cohesionan, y posibilitan una vida armoniosa, la integración de la familia y estimulan la dignidad de la persona”. Para el enunciador, esta forma organizativa tiene efectos positivos sobre los miembros, sus familias y sus entornos, mejorando la “calidad de vida de las familias en el marco de su desarrollo social y económico sustentable” (Kirchner, 2007).

Asimismo, la ES es considerada por diversos autores como un conjunto de organizaciones que comparten determinadas prácticas y valores. Estas se caracterizan por la autogestión, la libertad de asociación y el compromiso con el desarrollo humano (Defourny y Monzón, 1993). Cuatro de sus siete principios básicos son desatacados en la política del gobierno: a) la prestación de servicios a

los miembros o a la colectividad, siendo el lucro una cuestión secundaria, b) la autonomía de gestión, c) la preponderancia de las personas y el objeto social por sobre el capital en la distribución de los excedentes y d) el control democrático por los miembros (Defourny, 2003).

La participación de las personas en la ES es un aspecto central de la teoría e implica compartir una identidad colectiva, sociopolítica y sociocultural junto con la idea de un destino en común (Defourny, Favreau y Laville, 1998). Los tipos básicos de estímulo para la participación en las organizaciones de la ES son esencialmente dos: la organización orientada a terceros (sus miembros realizan una actividad que creen necesaria o deseable para otras personas) y la auto-organización (la actividad principal es en beneficio de los miembros del grupo) (Laville, 2003).

Desde la construcción del campo analítico y del campo político de la ES y de conceptualizaciones cercanas, como la economía solidaria, se inscribe en una lucha simbólica por su representación, su visibilidad y relevancia (Gaiger, 2009). En América Latina y también en Francia, desde la década de 1970 se han construido diferentes formulaciones que dan cuenta de modos que caracterizan como alternativos y solidarios de organización de la economía que se distancian del concepto de la ES (Duverger, 2016; Laville y Gaiger, 2009). Las formulaciones de economía solidaria, economía del trabajo, economía alternativa y economía popular tienen en común que han descentrado el enfoque sobre lo institucional y organizacional-formal tal como sostenía la ES "clásica"<sup>6</sup> y han puesto su eje en la cooperación en torno a la producción, distribución y consumo. El enfoque "clásico" de ES ha sido criticado debido a que las formas institucionales no dan cuenta de su funcionamiento concreto y observable, pudiendo actuar como una fachada jurídica para asociaciones con fines de lucro, estructuras para-estatales -desconociendo el principio de autonomía e independencia- (Defourny y Develtere, 2001), o bajo los estándares de la economía capitalista -fruto de un proceso de "isomorfismo mercantil"- (Di Maggio y Powell 1983; Enjolras 1996).

Estas perspectivas acompañan nuevas formas de organización autogestivas y solidarias

relacionadas con movimientos sociales y políticos, vinculadas a prácticas de la economía popular de subsistencia familiar que brindan servicios sociales, producen bienes y generan trabajo. Estas prácticas económico-solidarias incorporan dimensiones no mercantiles, como la economía doméstica, y son pensadas como objeto de la economía solidaria que integra un conjunto más diverso de experiencias que el término ES en su sentido "clásico" (Laville, 2004). La economía solidaria y la ES implicarían, desde sus principios organizacionales y valores, un modo de producción y distribución alternativo al capitalismo. Como proyecto ideológico, político y económico se oponen a los valores dominantes individualistas de la competencia y de la primacía del capital sobre el trabajo. Asimismo, combinan el principio de la unidad entre posesión y utilización de los medios de producción y distribución con el principio de la socialización de éstos (Singer, 2007). Para Laville (1994), siguiendo los aportes de Polanyi (2003), la economía solidaria y, en menor grado, la ES realizan una hibridación entre los principios de la economía mercantil (el intercambio), la economía no mercantil (la redistribución por el Estado) y la economía no monetaria (la reciprocidad y el don).

Esta hibridación de principios es también compartida por la EC, así como la preocupación por la moral como organizador de conductas. La EC es un enfoque que surge en Italia en el siglo XVIII, cuyo referente ha sido el napolitano Genovesi con su obra *Delle lezioni di commercio o sia d'economia civile* [1765-1767]<sup>7</sup>. Este enfoque de otra economía política, diferente a la que se desarrolló desde Escocia, se ha nutrido de las ideas del medioevo cristiano y del humanismo civil y, durante las últimas décadas, ha sido revisado, actualizado y difundido principalmente por Bruni y Zamagni (2007).

La EC propone un humanismo que no se opone al mercado ni lo restringe, sino que lo considera como un espacio público y de relaciones sociales. Dentro de este enfoque, el mercado es un espacio de encuentro que promueve la integración social de los ciudadanos porque la competencia no es el único principio organizador, sino que también convive con la reciprocidad y la gratuidad. El hombre es pensado como un ser relacional, un animal civil y situado entre dos fuerzas ineludibles,

<sup>6</sup> La definición predominante de ES integra a organizaciones formales e independientes como las cooperativas, las mutuales y las asociaciones sin fines de lucro (véase Defourny, 2003).

<sup>7</sup> Otros pensadores napolitanos y milaneses que compartieron y difundieron este enfoque fueron Cesare Beccari, Giacinto Dragonetti, Gaetano Filangieri, Pietro Giannone, Giandomenico Romagnosi y Pietro Verri (Bruni y Zamagni, 2007).

la del interés propio y la social (Zamagni, 2015). La EC es rescatada hoy por su aporte a la conceptualización del mercado como un espacio que contribuye a la construcción de la ciudadanía y, entonces, es destacada como un instrumento para mejorar el bienestar de los pueblos. La solidaridad, la fraternidad y la reciprocidad son virtudes cívicas “típicamente humanas”, que se encuentran presentes en el mercado como en toda institución civil, por lo que actúan orientando las pasiones hacia el bien común. Bruni y Zamagni (2007) han reelaborado el concepto de reciprocidad en una reciprocidad transitiva que se caracteriza por la bidireccionalidad, la incondicionalidad condicionada y la transitividad que permite el empoderamiento de los sujetos en el mercado a la vez que la felicidad pública. La felicidad de las personas es una dimensión constitutiva de la ES que dependerá del consumo de bienes materiales y del acceso a bienes relacionales -gratuitos y no instrumentales- (Calvo, 2013).

En la formulación de la EC no se contempla el análisis de formas de propiedad colectiva y de asociatividad en la producción que es nodal en la ES. La ES se funda en torno a la cooperación y la democracia en la organización interna para la satisfacción de necesidades de sus miembros dado que reflexiona sobre la distribución de los resultados del trabajo. En cambio, la reciprocidad, confianza y conducta cívica en la EC son analizadas en el espacio del mercado, no al nivel intra-organizacional.

Asimismo, dado su contexto histórico de surgimiento, la EC alimenta un proyecto civilizador de las naciones por medio del comercio, el cual no tiene eco en la ES que surge en defensa del avance del mercado sobre el bienestar de las clases más desfavorecidas<sup>8</sup>. Por el contrario, la ES no plantea un proyecto de economía unívoco y civilizador sino plural, en el cual conviven la actividad asociativa, doméstica, comunitaria, estatal y privada.

En cambio, la teoría liberal, en la cual reside el fundamento de las ideas de la escuela neoliberal, no contempla una concepción del individuo con una inclinación al bien común por sí mismo, sino que el bien común sería el resultado de la libre interacción de los individuos. De todos modos, si bien Smith ([1776] 2004) reconoce que el mercado requiere, además de la propensión “natural” a intercambiar, de otros elementos esenciales como las virtudes

civiles de justicia y prudencia, estos no ocupan un lugar central en su teoría. La puesta en práctica de la EC se sustenta en las virtudes civiles, en la “capacidad de las personas para discernir el interés público y para actuar en conformidad con él” (Bruni y Zamagni, 2007, p. 68). La fe pública es el recurso primordial para el desarrollo económico y de los mercados, sin ésta “la economía no se mueve” (Bruni y Zamagni, 2007, p. 70). Por el contrario, para la teoría económica liberal, el recurso principal es la libertad y la búsqueda del interés y la satisfacción de las necesidades individuales. Desde diferentes concepciones sobre el hombre prototípico en la relación social vinculada a la economía observamos cómo se recrean sociedades distintas. En la teoría liberal se subraya el intercambio como centro de la economía mientras que en las otras corrientes de pensamiento económico que hemos revisado se incluyen principios diferentes como la redistribución, la reciprocidad y el don.

El pensamiento económico neoliberal se sustenta en el modelo de igualdad de oportunidades donde las oportunidades individuales son vistas como libres de deuda, olvidándose de que no hubieran sido posibles sin inversiones colectivas y la regulación y acción estatal, de la cual dependen todos los individuos. El modelo de igualdad de oportunidades promete recompensas de acuerdo con el mérito, pero finalmente “promueve y justifica (después de todo) las desigualdades existentes” (Dubet, 2011, p. 106). La propuesta del PMO lleva a dar cuenta que la igualdad de oportunidades no está garantizada y que el Estado, en pos del bienestar social, puede orientarse a reducir la desigualdad, ayudando a quienes se encuentran en posiciones desventajosas (menos favorables para beneficiarse de la “libre” competencia en el mercado y de los recursos públicos). En contraposición, podemos observar las propuestas del PMO, de la EC y la ES como cercanas al modelo de igualdad de posiciones y diferentes al modelo de igualdad de oportunidades.

El modelo de igualdad de posiciones (Dubet, 2011) refuerza la cohesión social sustentada en la confianza y la solidaridad entre grupos, en lugar de en la competencia. Reducir la desigualdad social es una vía de aminorar las amenazas de la vulnerabilidad social y de permitir a más personas estar en condiciones de ascender en la escala social,

<sup>8</sup> Véase el análisis de las organizaciones inspiradoras y fundadoras de la ES en el siglo XIX como el proyecto productivo y educativo en *New Lanark de Robert Owen (iniciado en 1799, Escocia) y la Sociedad Equitativa de los Pioneros de Rochdale (fundada en 1844 en Manchester)* (Vuotto, 2009).

porque reduce las distancias entre posiciones sociales. Reforzar los derechos y obligaciones recíprocos limita el extremo liberalismo económico en las relaciones societales. De esta manera, se construye un contrato social con obligaciones mutuas para asegurar un nivel de bienestar mínimo del conjunto. Finalmente, a pesar de recibir críticas de rigidez y conservadorismo, este modelo promueve una mayor autonomía a los individuos dado que asegura una mejor calidad de vida social sin discriminaciones.

### **Perspectivas sobre los espacios de la economía en la política de inclusión social**

La política del MDS ha desplegado un discurso público para justificar la inclusión de la ES en sus programas, a partir de la creación del PMO. En este discurso las cooperativas y las mutuales son consideradas como exponentes de la ES que representa “una de las columnas vertebrales del capitalismo nacional” (Kirchner, 2007, p. 191). Su anclaje en la trayectoria histórica del país es resaltado como otra fuente de su legitimidad, la cual se sustentaría en el servicio al desarrollo social y económico y a su participación en la conformación de la sociedad moderna (a partir de la fundación del Estado Nación). Entonces, se construye también un argumento sobre el orden histórico de la configuración de la economía moderna del Estado Argentino, en el cual aparece en un primer momento el capitalismo<sup>9</sup> como la base de su desarrollo (“La economía privada es la expresión primaria de la actividad social de producción de bienes y servicios” Kirchner, 2007, p.191), en un segundo momento, la economía pública-estatal y, en tercero, en un desarrollo histórico posterior, la ES a través de las empresas cooperativas y las mutuales. Observamos que las empresas privadas con fines de lucro, a diferencia de la ES, aparecen en este argumento como una expresión “natural” de la organización económica y no requieren de antecedentes históricos que sirvan de base para su legitimidad, como tampoco el Estado como actor rector de la organización social.

La ES es conceptualizada en este marco como un modelo de organización económica y social conveniente para el país debido a que contribuye al desarrollo social y económico sustentable mediante la promoción del “ahorro y el trabajo al

servicio de la sociedad” (Kirchner, 2007, p. 191), en sintonía con los principios de la EC. En el marco de este discurso de la política pública, la experiencia histórica habría demostrado la pertinencia de la ES como “respuesta” ante “la exclusión del mercado de trabajo”, representando así “una nueva forma de abordaje de la cuestión social” y una “alternativa” al modelo neoliberal. De esta manera, se enfatiza la capacidad de la ES para generar integración social al crear puestos de trabajo y producir riqueza.

El MDS diferencia su política de la administración anterior a partir de su accionar centrado en los derechos sociales, como vértice de una democracia inclusiva. La administración gubernamental entre 2003-2015 reconocía que debía enfrentar la continuidad de la lógica neoliberal en materia económica debido a la fuerza de algunos actores que detentaban capacidades para influenciar los mercados. En este marco, comprendemos que la acción de fomento a la ES por el MDS se integraba a la estrategia gubernamental para contrarrestar y desplazar los modos de funcionamiento del modelo neoliberal en diversos mercados de bienes y servicios.

El MDS señalaba la falta de fomento a la ES en el pasado, sobre todo en alusión a la década de 1990, como un incumplimiento de la función estatal que ocasionó subsunción dentro de la “economía privada”. La economía privada es definida en este discurso en oposición a una economía pública -que se asocia a la gestión estatal de bienes y servicios-, la cual se guía desde mediados del siglo XX, mayormente, por los principios de la economía neoliberal. De esta manera, se introduce el eje de la temporalidad como contexto de la política, el presente de este discurso (2007) como el tiempo en el cual el gobierno fomenta la transformación tanto del espacio y rol de la ES como del abordaje de la “cuestión social”. El discurso oficial reconoce la legitimidad de la ES debido a los valores que representa y sus aportes al desarrollo socio-económico del país. A su vez, esta legitimidad aparece compartida por el gobierno dado que fue el actor que la incorporó a su agenda y campo de acción. Además, la política estatal habría operado como una fuente adicional de reconocimiento y legitimación para la ES al difundir sus valores y promover sus formas organizativas. El reconocimiento de sus capacidades y aportes a la sociedad es contrabalanceado por una evaluación

<sup>9</sup> El capitalismo es identificado en este discurso con las empresas privadas con fines de lucro, en las cuales los trabajadores no son dueños de los medios de producción.

de las restricciones externas que enfrenta: “[la ES] hoy se encuentra encerrada entre el espacio de la economía social pública y la economía privada, sin disponer de su propio estatuto institucional, político y normativo” (Kirchner, 2007, p. 192). En contraposición a los límites exteriores, el discurso resalta la ausencia de restricciones para su desarrollo que sean inherentes a su propia dinámica organizacional. Por el contrario, las dificultades para su desempeño se deben a la regulación del mercado y su relación de fuerzas, es decir, a la acción de la economía privada capitalista neoliberal<sup>10</sup> que la avasallaría y al Estado que no la protegió ni promocionó en el pasado. Por consiguiente, se subraya el papel que desempeña el Estado como regulador y protector en la economía de determinados actores (en los diversos mercados de bienes y servicios), teniendo su accionar efectos en el desarrollo histórico. El cambio desde el 2003 en la orientación de la política estatal con respecto a la ES ha sido presentado como el establecimiento de una dirección definitiva que continuaría debido a los efectos de sus propias acciones directas<sup>11</sup> y dado que tendría de garante a la ciudadanía (el actor “pueblo” empoderado por la política estatal, reconocido como participante y defensor de esta política y de su modelo de desarrollo). La importancia de la ES para el desarrollo del país, en términos sociales y económicos, sitúa a la política que la promueve como una política de Estado, que trasciende un proyecto de corto plazo: “En este nuevo modelo la economía social solidaria tiene un papel decisivo porque constituye una de las columnas vertebrales del capitalismo nacional, (...) una columna más de la producción y organización de la sociedad” (Kirchner, 2007, p.191).

El discurso establece diferencias entre “sectores” en la organización económica institucionalizada (en los términos del enunciador: privado, público y social), representando cada uno de ellos lógicas de acción y funcionamiento únicas y sin contradicciones internas. Así la “economía privada” (léase, las empresas con fines de lucro) es entendida como la “expresión primaria” de la sociedad, el Estado como el “ordenador y propulsor del desarrollo socioeconómico” y la ES surge de manera subsidiaria en la intersección de estos sectores. Observamos que, por el contrario,

la EC no surge en ninguna intersección, sino que integra todas las actividades, es una forma de *hacer* economía, es decir, de desenvolverse y comportarse con “fe pública” en el intercambio, la producción y distribución. No establece diferencias a su interior, considerándose como un sistema social, lo cual constituye también el objetivo de otras propuestas como la economía solidaria.

### ***El trabajo, integración social y ciudadanía***

En el discurso del MDS la salida de la situación de exclusión social es considerada como una “liberación” de las personas al poder dejar atrás su estado de necesidad y alcanzar mayor autonomía para la organización de su vida y de su reproducción social. Esta “des-exclusión” se efectúa por la vía del trabajo y requiere del esfuerzo mancomunado de las personas que se encontraban sometidas al imperio de la necesidad y de la sociedad toda (incluyendo al Estado). De este modo, la ES y el gobierno aparecen como socios en esta meta de inclusión social:

Nuestro Gobierno, desde una visión integral priorizó la reactivación económica y el aporte de la economía social, lo que permitió que gradualmente, paso a paso, muchos de los iniciales “beneficiarios” -reconocidos así por el modelo neoliberal, pero para nosotros titulares de derechos- se incluyeran en el mundo del trabajo (Kirchner, 2007, p. 102).

Reintegrarse al mundo del trabajo constituye ventajas en la dimensión de derechos ciudadanos, económicos y sociales. El individuo se vuelve autónomo para la reproducción de la vida y a su vez forma parte de la organización de la reproducción de la sociedad: “El eje liberador es el trabajo ciudadano porque establece relaciones entre identidades, historias colectivas, competencias y ámbitos que enlazan las actividades productivas con la reproducción social” (Kirchner, 2007, p. 192-193). El trabajo, al estar vinculado a la idea de ciudadanía, posee un significado subyacente que le incorpora una dimensión política y una función social, es decir, lo inserta dentro de un proyecto

<sup>10</sup> El discurso analizado diferencia dentro de la economía privada al “capitalismo nacional” del neoliberalismo, éste último es representado como un modelo económico que iría en contra del interés del desarrollo del país.

<sup>11</sup> En especial, las acciones de las políticas públicas dirigidas al sector como los programas de financiamiento y las nuevas leyes para el monotributo social, la marca colectiva, el programa de microcrédito, etc.



colectivo de desarrollo social.

En este argumento se construye un sentido de la moral asociado a los efectos de las acciones (una moral consecuencialista), en este caso, a las consecuencias de la política estatal durante la década de 1990 que derrumbaron la calidad de vida de los ciudadanos (y la fe pública en términos de la EC). Por el contrario, el modelo de la ES representa una opción moral con efectos positivos para todos, porque posibilita a las personas no sólo satisfacer sus necesidades y reproducirse sino también auto-realizarse, desarrollarse “como personas”. Desarrollo a nivel personal -enriquecimiento individual-, político -participación como hombres políticos en la comunidad-, social-comunitario “mayor inclusión social y complejidad de la trama de vínculos con otros-, y económico -en tanto que “productores comprometidos con su propio desarrollo” (Kirchner, 2007, p. 139)-.

Tanto para el discurso del MDS sobre la ES como los lineamientos de la EC, el bienestar que logra el trabajo tanto para el individuo como para el conjunto de la sociedad no se alcanza bajo la competencia de unos con otros sino bajo la cooperación y en búsqueda del bienestar de todos. Las organizaciones de la ES se destacan por la cooperación y reciprocidad en sus relaciones internas, a las que la EC adhiere y completa con la virtud de la fraternidad -conceptualización que otorga mayor cohesión a los vínculos sociales y los refuerza -.

Hemos resaltado en los “hilos discursivos” del MDS que la inclusión social y el progreso de la calidad de vida son tanto necesidades legítimas reconocidas por el Estado como resultados (esperados) de la acción de la ES, por ello, el Gobierno instituye la articulación y complementación de la acción estatal y de la ES. Esto nos remite a destacar que, contrariamente, no aparece una similar atribución de responsabilidad y de resultados positivos a la “economía privada”. Son los efectos negativos del modo de producción capitalista, en términos de pobreza y marginalidad, los cuales se propusieron mitigar estas políticas públicas que promocionaron a la ES. El discurso estatal denuncia la moral de aquellos actores que promovieron

el neoliberalismo en las décadas anteriores, mientras que no se hace referencia a la actuación y responsabilidad de los actores de la economía privada y del sistema político que lo sostuvieron. De esta manera, la economía es analizada desde la moral de los actores que la practican y reproducen: distinguiendo un capitalismo honorable (lo que algunos autores refieren “con rostro humano”, véase Kliksberg, 2002) y nacional (donde es ubicada la ES) de otro que responde a intereses foráneos.

El panorama del desarrollo de la ES es representado con un horizonte ilimitado, casi utópico, sin barreras en términos económicos-cuantitativos (crecimiento en variedad de actividades económicas y su participación en éstas) y de calidad de vida (el incremento del bienestar). Su fuente de proyección son los valores e intereses humanistas y “patrióticos” (éste último no integra el corpus de ideas de las teorías sobre ES y economía solidaria que hemos revisado) y que la exponen como un modelo virtuoso de *hacer* economía y reproducir la sociedad. Si bien la ES se desenvuelve y crece dentro del modo de producción capitalista, el discurso estatal no le ha adjudicado sus consecuencias negativas como tampoco se discute su funcionalidad o no a la reproducción del sistema, cuestión que es eje de debates entre actores e investigadores<sup>12</sup>. La mirada del discurso estatal prevalece en torno a su quehacer moral. De esta manera, el discurso del MDS evita atribuirle incapacidades tanto en ese momento como en el pasado, procurando protegerla de críticas y descalificaciones. Cabe señalar que la política estatal dirigida a este sector ha promovido intensas discusiones y tensiones al interior de éste, orientándose algunas organizaciones representativas a favor y otras en contra (Acosta y Srneec, 2011).

## Conclusiones

En este artículo se ha examinado en el discurso de la política pública nacional de inclusión social la conceptualización de la ES y las coincidencias y diferencias con el enfoque de la EC. A pesar de

<sup>12</sup> En el ámbito de la práctica, actores de la economía solidaria (como, por ejemplo, emprendimientos económicos solidarios no formalizados y empresas recuperadas por sus trabajadores) distinguen que mantienen diferencias con la ES “clásica” en sus principios organizativos y en su funcionalidad y aporte al sistema hegemónico (por ejemplo, critican los casos en que grandes cooperativas tienen trabajadores en relación de dependencia y se gobiernan por profesionales externos en lugar de regirse bajo la democracia participativa y directa, así como su política comercial de privilegiar realizar intercambios con otras organizaciones del campo de la ES y/o economía solidaria). Sobre la discusión entre investigadores debido a la “degeneración” de principios existen varios trabajos, una explicación institucionalista puede hallarse en Enjolras (1996), para un ejemplo latinoamericano véase Cruz-Reyes y Cárdenas Martínez (2017).

que el discurso analizado del MDS reconoce a las cooperativas y mutuales como exponentes de la ES, los instrumentos de la línea socio productiva se centraron en las condiciones de vulnerabilidad social y dejaron de lado a experiencias con mayor grado de consolidación socio-económica. De esta forma, el programa estatal diseñado (el PMO) ha apoyado principalmente a las pequeñas unidades económicas de la ES, promoviendo escasas acciones complementarias y de sinergia dentro del sector. Esto ha redundado en una mayor sectorización material y simbólica de la ES entre emprendimientos de subsistencia (identificados con la economía solidaria) y organizaciones económicas consolidadas en el mercado (referidos como la ES “clásica”). A pesar de ello, el crecimiento del cooperativismo de trabajo ha permitido su agremiación en varias decenas de nuevas federaciones y en flamantes redes y confederaciones que han aportado a la construcción de un campo político y económico.

La ES ha sido destacada en el discurso del MDS por su aporte al desarrollo del país y por representar un modelo económico con inclusión social y empoderamiento ciudadano, pero no ha sido señalada como un sistema que pudiera integrar todas las actividades económicas. Damos cuenta de que la propuesta de la ES, si bien para algunos pensadores representa un proyecto sistémico, tiene su origen en la intersección de actividades de la economía estatal con la economía privada, por ser una economía asociativa. Por el contrario, la propuesta de la EC no surge de una intersección entre prácticas económicas, sino de un comportamiento de acuerdo con principios morales, que guían todas las interacciones entre los hombres en la ciudad, presentándose como una economía pública pero no estatal.

El discurso del MDS ha distinguido los aportes de la ES para contrarrestar las consecuencias sociales negativas del modelo de economía neoliberal. Estas consecuencias han sido señaladas como fruto de concepciones que caracterizan a la sociedad como resultado de un pacto basado en el miedo, siendo el hombre un ser egoísta e individualista, sin igual predisposición a la solidaridad y fraternidad. En cambio, la EC y la ES parten de un supuesto diferente sobre el hombre, en base al humanismo civil, en el cual es un ser social y sociable, con tendencia a la solidaridad y virtud civil. La EC se orienta hacia la felicidad pública, fruto de las virtudes civiles y de la vida en común, por tanto, es relacional y no puede ser gozada individual y aisladamente. La ES propone un modelo basado en la solidaridad, la inclusión

social, el respeto al medio ambiente y el bienestar de todos, en lugar de la búsqueda de la máxima ganancia y del beneficio individual. Los diferentes puntos de partida filosóficos sobre los que se desarrollaron las teorías económicas revisadas brindan posibilidades y condicionamientos diversos a los procesos sociales. Por ello, la implementación del PMO ha sido acompañada por la difusión de los fundamentos de la ES a fin de intentar una propuesta alternativa que reuniera teoría y práctica.

La política argentina de inclusión social ha movilizado, durante el período analizado de 2003 a 2015, claves de los enfoques de la ES y la EC que implican una política de desarrollo económico-local con integración social dentro de la economía capitalista. Ha sido innovadora, en ese período, la promoción del trabajo asociativo como medio de autonomía y empoderamiento colectivo lo cual nos recuerda que las virtudes cívicas son vías para el desarrollo económico y social de las sociedades.

## Referencias bibliográficas

- Acosta, M. C., y Srnec, C. C. (2011). Estrategias de Acción e Incidencia en las Políticas Públicas de las Cooperativas de Tercer Grado en Argentina. *Visión de futuro*, 15(2), 225-244.
- Arcidiácono, P. (2012). *La Política del «Mientras Tanto»*. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Buenos Aires: Biblos.
- Bruni, L. y Zamagni, S. (2007). *Economía civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. Buenos Aires: Bononiae Libris/Prometeo Libros.
- Calvo, P. (2013). Economía civil desde una ética de la razón cordial. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 79, 115-143.
- Castelao Caruana, M. E., y Srnec, C. C. (2013). Public Policies Addressed to the Social and Solidarity Economy in South America. Toward a New Model? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 24/1, 713-732.
- Cheresky, I. (2008). *Poder presidencial, opinión pública y exclusión social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

- Ciulli, V. (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra (Argentina 2003-2009)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cruz-Reyes, J. y Cárdenas Martínez, F. (2017). Conflictos con los principios y valores cooperativos. *Revista Idelcoop*, 222, 100-114.
- Defourny, J. (2003) Orígenes, contextos y funciones de un tercer gran sector. En M. Vuotto (Comp.), *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Defourny, J. y Develtere, P. (2001). Orígenes y perfiles de la economía social en el Norte y en el Sur. En J. Defourny, P. Develtere y B. Fonteneau (eds.), *La economía social en el Norte y en el Sur*. Buenos Aires: Corregidor.
- Defourny, J., Favreau, L. y Laville, J.L. (dir.) (1998). *Insertion et nouvelle économie sociale. Un bilan international*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Defourny, J. y Monzon, J. L. (eds.) (1993). *Economía Social, entre economía capitalista y economía pública*. Valencia: CIRIEC.
- Di Maggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), 147-60.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo XXI Editores: Buenos Aires.
- Duverger, T. (2016). *L'économie sociale et solidaire: une histoire de la société civile en France et en Europe de 1968 à nos jours*. Lormont: Bord de l'eau.
- Enjolras, B. (1996). Associations et isomorphisme institutionnel. *RECMA, Revue internationale de l'Economie sociale*, 261, 68-77.
- Esping-Andersen, G. y Palier B. (2011). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Gaiger, L. I. (2009). Emprendimiento económico solidario. En A.D. Cattani, J. L. Coraggioy J-L. Laville (org.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 184-193). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.
- Genovesi, A. [1765-1767]. *Delle lezioni di commercio, o sia di economia civile, 2 Vol.* Nápoles: Fratelli Simone. (Versión en castellano (1785): *Lecciones de comercio, ó bien de economía civil*, Tomo I y II. Madrid: Imprenta de Don José Collado [Traducción de Victorián de Villava]).
- Gutiérrez, S., y Fernando, J. (2016). Thomas Hobbes: el escenario de los intercambios comerciales como ámbito de no intervención del leviatán. *Revista de Derecho Privado*, (55), 1-23. <http://dx.doi.org/10.15425/redepriv.55.2016.01>
- Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo 21 Editores.
- Hopp, M. (2013). Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual: un balance. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 9, 1-18.
- Kirchner, A.M. (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Kliksberg, B. (2002). *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laville, J.L. (dir.) (1994). *L'économie solidaire. Une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Laville, J. L. (2003). Économie solidaire: les enjeux européens. *Hermès, La Revue*, (2), 27-35.
- Laville, J.L. (2004). El marco conceptual de la economía solidaria. En J-L. Laville (org.), *Economía social y solidaria: una visión europea*. Buenos Aires: Altamira.

- Laville, J.L. y Gaiger, I. (2009). Economía solidaria. En A.D. Cattani, J. L. Coraggio y J-L. Laville (org.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 169-178). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.
- Mario, A. (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y sociedad*, (29), 555-581.
- Martínez Rangel, R., Garmendia, R., y Soto, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64.
- Neffa, J. C., y Iranzo, C. (2017). Presentación. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), VII-XI.
- Polanyi, K. [1944] (2003). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Singer, P. (2007). Economía solidaria. Un modo de producción y distribución. En J. Coraggio (org.), *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira.
- Smith, A. [1776] (2004). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (13a. reimp). México: Fondo de Cultura Económica.
- Srnech, C. (2018). *Los lazos del trabajo. La co-construcción de políticas en el campo de la economía social y solidaria en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Vuotto, M. (2009). Cooperativismo. En A.D. Cattani, J. L. Coraggio y J-L. Laville (org.), *Diccionario de la otra economía* (pp. 105-114). Buenos Aires: Altamira, UNGS, CLACSO.
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la argentina. Contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT.
- Wainer, A. (2017). ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), 39-65.
- Zamagni, S. (2015). La Economía Civil Como Berilo Intelectual. *Estudios - Instituto Tecnológico Autónomo de México*, 13 (115), 7-33.