

ISSN 1666-4884

La co-construcción de políticas  
públicas innovadoras en torno a la  
economía social

Claudia Sabrina Monasterios

Cynthia Cecilia Srnec

DOCUMENTO 71

## **AUTORIDADES**

DECANO

Alberto Edgardo Barbieri

VICEDECANO

Luis Perez Van Morlegan

SECRETARIO DE

INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO

Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE

INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES Y MATEMÁTICAS

SECCIÓN ADMINISTRACIÓN

María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE

ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO

Mirta Vuotto

# La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social<sup>1</sup>

Claudia Sabrina Monasterios<sup>2</sup>

Cynthia Cecilia Srnec<sup>3</sup>

## Introducción

El conjunto de experiencias tendientes a democratizar la economía a partir de compromisos ciudadanos expresa la voluntad de las organizaciones de la economía social para articular, de manera permanente, dimensiones políticas y económicas. Esto pone de manifiesto su potencialidad para la co-construcción de políticas públicas innovadoras.

En los últimos años, los estudios sobre políticas públicas prestaron especial atención a temáticas como la participación ciudadana y la concertación, considerando experiencias de colaboración entre actores de la economía social y actores del sector público en distintas actividades y territorios, para dar cuenta de la diversidad de prácticas y de medios que se llevan a cabo con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y fomentar el desarrollo local sustentable.

Desde esta perspectiva, el presente artículo distingue y analiza experiencias significativas en términos de co-construcción y co-producción de políticas públicas en torno a la economía social, que

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación que incluyó una pasantía en la Universidad de Concordia, Montreal, auspiciada por el Gobierno de Canadá.

<sup>2</sup> Lic. en Economía, doctoranda en Economía (UBA), becaria de Postgrado Tipo I CONICET.

<sup>3</sup> Lic. en Sociología, maestranda en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA), becaria UBACyT.

permitan reflexionar sobre aquellos aspectos que favorecen procesos de inclusión social en distintos territorios. Las acciones realizadas y apoyadas por los gobiernos de Quebec en Canadá desde 1996, y de la provincia de Buenos Aires desde 2001, se enmarcan en procesos históricos sociales, económicos y políticos diversos, aunque muestran aspectos en común que permiten realizar un estudio de tipo comparativo.

Las fuentes de información utilizadas en el análisis incluyen entrevistas a informantes clave (funcionarios, investigadores, directivos y trabajadores de empresas sociales), así como análisis documental (documentos y estadísticas oficiales) y revisión de literatura especializada.

## 1. La co-construcción y co-producción de políticas públicas para el desarrollo económico y social

Las políticas públicas pueden ser definidas como tentativas de regular situaciones que presentan un problema público en una colectividad o entre colectividades (Lemieux, 1994). Su contenido sustantivo e institucional es “el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político-administrativas y, por el otro, los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta resolver” (Subirats et al., 2008:15). De acuerdo con Vaillancourt (2011), la co-construcción de políticas públicas supone la participación de actores de la sociedad civil en el diseño (definición de las finalidades, de los medios de regulación y del financiamiento) y en las decisiones sobre la gestión de las políticas (su administración, prestación y evaluación), mientras que la participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en la implementación de dichas políticas refiere al concepto de co-producción.

## 2. La innovación en torno a la Economía Social

Según la definición del manual de Oslo (2005), la innovación alude a la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), proceso, método de marketing o de organización, tanto en las prácticas internas de una empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas. Esto permite resaltar que se incluyen actividades relacionadas con la implementación del producto de dicho conocimiento en la comercialización y práctica diaria de una organización. En este

sentido, la innovación responde a las necesidades que pone de manifiesto el propio contexto socio-económico, generando beneficios sociales que pueden darse a través de variables económicas como aumentos del nivel de productividad o la generación de externalidades positivas. Sin embargo, para maximizar dichos beneficios sociales resulta fundamental llevar a cabo un proceso de planificación estratégica, que procure evitar la duplicación de esfuerzos en el área innovativa.

Los mecanismos de adopción y adaptación de las innovaciones resultan procesos fundamentales a la hora de diseñar políticas, ya que son los que posibilitan la replicabilidad de las mismas (CEPAL, 2008). El desarrollo de las organizaciones depende en gran medida del modo en que se adoptan y difunden las innovaciones, así como de los efectos que se producen a partir de ellas. Por eso la atención debe enfocarse en los procesos más que en la medición de resultados, para no confundir la particularidad de un momento con la dinámica del proceso en su totalidad. Es decir, llevar a cabo un análisis sistémico de la política de innovación considerándola como fenómeno ampliado y complejo, abandonando el diseño de políticas aisladas que atienden problemas puntuales y dando lugar a políticas coordinadas y conjuntas (Anlló et. al, 2009). Para que esto sea posible, no basta con que una de las líneas de inversión o planificación del Estado apoye la innovación cooperativa sino que el resto de las líneas debe, al menos, no ir en la dirección contraria.

No obstante, la innovación en ciertos sectores productivos puede generar problemas en otros, como pobreza, desempleo y decrecimiento, en el marco de lo que Schumpeter (1912) denominó procesos de destrucción creativa, justamente debido a que se destruye gran parte de lo existente para dar lugar a lo nuevo, generando de esta manera tanto ganadores como perdedores. Por eso resulta fundamental la existencia de sistemas de innovación que aglutinen a empresas, Estado e instituciones científicas y educativas, generando innovaciones que consideren no sólo el ámbito productivo sino también el social, previendo y resolviendo problemas sociales de distinta naturaleza.

La innovación social alude a los acuerdos de actores que permiten abordar problemas sociales de una manera diferente y crear dispositivos susceptibles de encontrar nuevas soluciones en el seno de la comunidad. Otra forma de entenderla refiere a las modalidades más democráticas de desarrollo y gobernanza en las organizaciones y territorios, construyendo sistemas de actores que aseguren el aprendizaje colectivo y la acumulación del capital

cognitivo necesario para el cambio (Harrison y Klein, 2007). En este sentido, las innovaciones sociales llevadas a cabo por actores de la economía social generan nuevas relaciones entre el mercado, el Estado y la sociedad civil. El carácter colectivo del proceso estimula la dinámica innovativa, principalmente a través de factores como la difusión de las innovaciones y las nuevas configuraciones organizativas (Bouchard, 2006).

Para Lévesque (2002), la propia economía social<sup>4</sup> constituye en sí misma una respuesta innovativa en la medida que se caracteriza por dar respuesta a aspiraciones y necesidades que no son satisfechas, o tardan demasiado en serlo, ya sea por provenir de actividades económicas poco rentables para el sector empresarial tradicional, que contempla beneficios, o por tratarse de servicios colectivos que el sector público tarda en desarrollar, o para los cuales no se encuentra bien equipado. En gran medida, esta capacidad de respuesta se explica por el hecho de que son las mismas personas que necesitan los servicios las que se movilizan y aportan sus recursos al proyecto -especialmente en términos de voluntariado-. Esto somete a las organizaciones a la lógica de la redistribución (porque responden a necesidades sociales) del mercado (que controla la oferta y la demanda a través del precio) y de la reciprocidad (el principio de dando-dando) (Evers y Laville, 2004). En otras palabras, la economía social constituye un factor importante de los distintos tipos de innovación desarrollados por Schumpeter (1912), ya que amplía la gama de productos y servicios para sectores que no son cubiertos (nuevos productos o servicios), inicia prácticas en y entre organizaciones cooperativas (nuevos métodos) y ofrece nuevas oportunidades a protagonistas excluidos del sistema dominante (nuevas salidas). Al mismo tiempo, estimula una nueva clase de empresarios sociales o colectivos (nuevas organizaciones) (Bouchard, 2006).

De acuerdo a estas referencias, la economía social se relaciona con una amplia gama de prácticas transformadoras, pero para hacerlas posible se torna necesario que los propios actores se posicionen por encima del espacio marginal en el que generalmente se encuentran. Si distintas cooperativas (pequeñas y

---

<sup>4</sup> Bajo la noción de economía social abordamos las experiencias mercantiles y no mercantiles que producen y distribuyen bienes y servicios a la comunidad con el fin de contribuir al interés general, gestionadas y organizadas bajo criterios democráticos, equitativos, solidarios y responsables. Sus organizaciones poseen gobiernos autónomos, siendo independientes del Estado.

medianas) se agrupan, por ejemplo, en una federación que las nuclea y que actúe como un todo, ello permitiría resolver problemas como los de escala y, al mismo tiempo, fomentaría la incorporación de nuevas cooperativas al grupo, lo cual derivaría en mayores beneficios para la comunidad. Esto es otra forma de ver cómo la autogestión y la conformación de redes y federaciones permiten reinventar permanentemente posibilidades de acción y expansión (Fernández et al. 2008).

### 3. Las experiencias de Buenos Aires y Quebec

A fin de analizar experiencias de co-construcción y co-producción de políticas públicas en torno a la economía social en Buenos Aires y Quebec resulta necesario indicar las principales diferencias en términos sociodemográficos y de procesos de desarrollo.

Canadá, el segundo país con mayor territorio del mundo, posee una baja tasa de densidad de población, siendo la provincia de Quebec no sólo la más extensa sino la más poblada con 4,7 hab/km<sup>2</sup>. Se encuentra entre los países con más alto desarrollo humano (en la posición 8 según el ranking de PNUD, 2010) y en el puesto mundial número 13 de acuerdo a su PIB per cápita, mientras que Argentina figura entre los primeros 50 puestos de dicho ranking, así como también en términos del Índice de Desarrollo Humano.

Aunque la Argentina también es considerada una nación con baja densidad demográfica, la misma es altamente superior a la canadiense, con un promedio de 14 hab/km<sup>2</sup>. Esta diferencia se amplía al considerar el Aglomerado Gran Buenos Aires, con una población que supera actualmente los 15 millones de habitantes (40% del país) y una densidad cercana a los 50 hab/km<sup>2</sup> (que llega en las áreas urbanas a más de 2.000 hab/km. Aporta más del 40% del PBI nacional y en lo que respecta al sector institucionalizado de la economía social, las cooperativas registradas cuentan con más de 2,7 millones de asociados y las mutuales con 700 mil<sup>5</sup>.

Por su parte, la provincia de Quebec es la única región francófona en América del Norte. Fue fundada en el siglo XVII como colonia francesa, siendo incorporada al Reino Unido en 1763 y luego como provincia federada de Canadá. Sufrió la exclusión

---

<sup>5</sup> A nivel nacional, las cooperativas generan 500.000 puestos de trabajo y aportan cerca del 10 por ciento del Producto Bruto Interno de la Argentina (INAES, 2011)

económica por parte de los ingleses hasta la elección de un gobierno nacionalista quebequense que lideró el proceso conocido como Revolución Tranquila en la década de 1960. Su PIB gira alrededor de los \$300 millones de dólares canadienses (aproximadamente US\$ 265 millones), 70% de los cuales proviene del sector servicios. La economía social en Quebec representa el 6% del PIB provincial, con 17 billones de dólares canadienses. Está compuesto de alrededor de 7.000 empresas, empleando a más de 125.00 personas. Los principales sectores de actividad son las viviendas colectivas, los servicios a personas y los de entretenimiento y turismo (Chantier de l'économie sociale, 2010). Las cooperativas no financieras quebequenses son más de dos mil y cuentan con alrededor de un millón de asociados.

#### 4. La co-construcción de políticas públicas orientadas a la Economía Social en Quebec

##### 4.1. Visualización e institucionalización de la economía social

Agrupaciones cooperativas, organizaciones sindicales y miembros de la Universidad de Laval fundaron en 1940 el Consejo de la Cooperación de Quebec. En las décadas siguientes, las áreas de mayor desarrollo del cooperativismo fueron las cajas populares, las cooperativas agrícolas y a partir de una subvención estatal, las cooperativas de electricidad.

El desempeño del Estado de bienestar quebequense entre las décadas de 1960 y 1980 desplazó a las cooperativas de los sectores de electricidad, salud y servicios sociales, ocupándose de ellos de manera directa. Si bien varias cooperativas debieron reorientarse hacia nuevas actividades, el Estado modificó la legislación de acuerdo con las necesidades del sector y a fin de facilitar su capitalización constituyó una asociación público-privada. A mediados de este período, la emergencia de grupos comunitarios exigiendo el reconocimiento de una nueva economía social y mayor *empowerment* ciudadano, así como también nuevos movimientos sociales, feministas y ecologistas, y actores de áreas tradicionales de la economía social, promovieron diversas innovaciones sociales. Las demandas populares procuraban una mayor democratización de los servicios del Estado, menor burocratización y rigidez, inclusión y atención de otras problemáticas como violencia familiar y discriminación de género. A principios de la década de 1990 el Estado quebequense reconoció



a los grupos comunitarios que trabajan en el campo de la salud y los servicios sociales como componentes esenciales de los mismos, comprometiéndose a brindarles los recursos necesarios y avanzando así en la institucionalización de parte de la economía social (Comeau et al., 2002).

Los últimos avances en dicho proceso de institucionalización comenzaron en 1996 como respuesta del Estado a las demandas populares crecientes, en un contexto de crisis económica y social. La Marcha de las Mujeres contra la Pobreza realizada en 1995, "Marche du pain et des roses", movilizó a grupos de mujeres y organizaciones comunitarias que reclamaban mayor acción pública y reconocimiento de la potencialidad de la nueva economía social para luchar contra la marginalización. El gobierno del partido quebequense de Jacques Parizeau respondió a las reivindicaciones con la instalación de un Comité de Orientación y Concertación sobre la Economía Social, compuesto por funcionarios, mujeres y Comités Regionales de Economía Social, canalizando recursos garantizar su desarrollo. En 1996 se realizó la Conferencia sobre el Futuro Social y Económico de Quebec, donde se trabajó en distintos talleres temáticos, entre ellos el de Economía Social, del cual surgieron recomendaciones que fueron consideradas en la Cumbre sobre la Economía y el Empleo del año siguiente. A partir de este diálogo público-comunitario, el gobierno provincial adoptó la definición de economía social del taller de la Conferencia, devenido red de redes de la economía social (Chantier de l'économie sociale), del cual surgieron recomendaciones que fueron consideradas en la Cumbre sobre la Economía y el Empleo de 1997. A partir de este diálogo público-comunitario, el gobierno provincial adoptó la definición de economía social del Chantier, entendiendo que la constituyen empresas con "finalidad de servicios a sus miembros o a la comunidad; con un funcionamiento democrático y con la primacía de las personas y el trabajo sobre el capital en el reparto de los excedentes y los ingresos" (D'Amours, 2005:8).

Como resultado de esta concertación y el compromiso público contraído se implementó una política de desarrollo local y regional que incluyó a la economía social como uno de los ejes rectores. Dentro de este marco se desarrolló una red de instituciones intermedias de apoyo a la economía social, como un comité para la formación de mano de obra, una red de apoyo logístico, una de apoyo al financiamiento y una de investigación entre universidades.

A mediados de la década de 1990, al iniciar una nueva etapa de políticas públicas enfocadas en el desarrollo local y la economía social, una de las primeras tareas llevadas a cabo en Quebec fue el análisis de experiencias de distintos países para intentar combinarlas de acuerdo a los requerimientos de su contexto local. A partir de esto se formularon recomendaciones de políticas con sus estrategias correspondientes, en el marco de lo que se denomina un proceso de co-construcción entre miembros del sector de la economía social, investigadores y el sector público.

La reforma de las políticas públicas para el empleo y el bienestar social incluyó la política familiar. En 1998 se transformaron las guarderías infantiles en Centros de la Primera Infancia y respondiendo a las demandas de las mujeres y familias, se ampliaron los lugares subvencionados. Hoy la mayoría de las guarderías en Quebec se encuentran en el campo de la economía social, más que en el campo privado o público. Los Centros de Ayuda a Domicilio también fueron considerados por el gobierno, que pasó a subvencionar los servicios para reducir el costo de la atención a los ciudadanos.

#### 4.2. La concertación público-privada para el desarrollo económico y social

El Gobierno de Quebec se ha desempeñado como socio - facilitador sin coartar el margen de acción de las empresas de la economía social en la toma de decisiones. El financiamiento es directo, minimizando la cantidad de intermediarios, y con un significativo nivel de inversión en conocimiento, que incluye investigación, observatorios y la confección de estadísticas, información satelital e información agregada y desagregada. Como parte de la política de promoción de la economía social, el Estado de Quebec favorece la contratación de servicios de empresas de la economía social, como por ejemplo para los servicios de hospitales.

En las últimas décadas, el crecimiento de la economía social puso en evidencia la necesidad de llevar a cabo innovaciones en las políticas públicas, tanto en su diseño como en su implementación, pero también en nuevas formas legales y en el área de promoción, a través de certificaciones, marcas, portales, observatorios y distintos instrumentos tendientes a aumentar la visibilidad del sector. Uno de los objetivos principales es que las cooperativas se conozcan y puedan interconectarse, y esto es lo

que se observa en Quebec, donde la mayor parte de los emprendimientos de la economía social no actúan de manera aislada sino que entrelazan redes, fortaleciéndose como sujeto colectivo.

El Ministerio de Asuntos Municipales, Regiones y de la Ocupación del Territorio es el responsable de elaborar las orientaciones y las estrategias públicas que favorezcan el desarrollo de la economía social y de asegurar de su puesta en marcha. El Chantier ha sido invitado por este ministerio, junto con otros actores de la sociedad civil para participar en la elaboración del plan de acción gubernamental.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Económico, de la Innovación y de la Exportación funciona la Dirección de Cooperativas, que promueve la creación de nuevas entidades y favorece su fortalecimiento mediante diversas acciones como la certificación para el Régimen de Inversión Cooperativo y la difusión de herramientas para mejorar la asociatividad y promover la innovación.

Las alianzas entre movimientos sociales, trabajadores, cooperativas y el sector comunitario, y la construcción de un contexto institucional multi-participativo y multi-sectorial de “gobernanza distributiva”, fueron fundamentales para el desarrollo de la economía social en Quebec. En ese marco surgió el *Chantier de l'économie sociale* (también conocido como red de redes), un organismo de concertación que fue creado en 1996 (convirtiéndose una estructura permanente en 1999) y que reúne al conjunto de las organizaciones pertenecientes a la economía social: la mayor parte de las grandes federaciones cooperativas, redes comunitarias, actores del desarrollo local y asociaciones empresariales sectoriales. Es un organismo independiente que negocia con el gobierno, de cuyas arcas proviene el 35% de su presupuesto, con la tarea de divulgar las realizaciones de la economía social, especialmente su potencial para el desarrollo. El consejo administrativo está formado por representantes de diversas organizaciones, como agrupaciones de empresas y de organizaciones que apoyan el desarrollo de la economía social; polos regionales de economía social, centrales sindicales, movimiento de mujeres, movimiento asociativo y el sector universitario (Huot y Bussieres, 2006). El gran número de actores que aglutina le permite contar con el reconocimiento de los gobiernos de Quebec y Canadá de modo tal que representantes del grupo son invitados a participar en las consultas previas a la

preparación de los presupuestos públicos. Este reconocimiento hace posible la adopción de políticas públicas que apoyan el desarrollo de las empresas de la economía social, tanto algunas enfocadas al sector en su conjunto como otras dirigidas a ciertos sectores en particular. Del mismo modo pueden observarse programas que estaban dirigidos a empresas privadas y se abrieron a la participación de empresas de la economía social.

Por su parte, los Centros de Desarrollo Económico Comunitario (CDECs) y los Centros Locales de Desarrollo (CLD), en línea con las Cooperativas de Desarrollo Regional (CDR), fueron implementados en la década de 1980 como experimentos piloto de una “economía negociada”, disponiendo de recursos públicos para el desarrollo local socio-económico. Estos centros fomentaron el diseño e implementación de políticas integrales, apoyando proyectos de empresas privadas o colectivas, buscando financiamiento y orientándolas. Sus iniciativas toman en cuenta las especificidades de los distintos territorios y ocuparon un rol importante para contrarrestar la ideología dominante de reducir el papel del Estado, ya que dan cuenta de una relación diferente entre Estado y sociedad civil (Mendell, 2007).

Una definición amplia de economía social incluye nuevas instituciones financieras y de inversión, así como instituciones innovadoras de propiedad colectiva. Los sindicatos en Canadá, a través de los fondos de pensiones y otros medios, se fueron convirtiendo en inversores de la economía social como parte de una estrategia global para crear empleos y responder a necesidades de la comunidad. Por su parte, las cooperativas y empresas sin fines de lucro presentan tasas de supervivencia sustancialmente mayores que las PyME tradicionales, con altas tasas de retorno social y económico. Estos resultados ponen de manifiesto una nueva modalidad de relaciones entre el mercado, el sector público y la sociedad civil, en la cual es central el rol que cumple el Estado, cuyo apoyo a la economía social a través de políticas públicas especialmente diseñadas debe considerarse estratégico en fases de recuperación económica como la que vivió Canadá post crisis financiera internacional (Neamtan, 2009).

En este marco, también se destinan esfuerzos innovadores hacia nuevas herramientas de financiamiento, entrenamiento, servicios a empresas y material de investigación, así como al diseño de enfoques e instrumentos de desarrollo sostenible que satisfagan las necesidades de la comunidad. Lo importante es la toma de decisiones conjuntas -productores y usuarios-, y una mejor

coordinación entre los que administran y los administrados, para diseñar políticas adaptadas a las nuevas realidades. El concepto de un “Estado socio” describe la relación entre el gobierno de Quebec, los trabajadores y el sector privado desde la década de 1980. El gobierno provincial ha participado en diversos instrumentos del “financiamiento solidario”, sector en crecimiento cuyo objetivo es el desarrollo regional y local con orientación a la economía social. Por ejemplo, destinó US\$ 10 millones a FIDUCIA, un fondo de inversión “cuasi-capital” o “inversión paciente” de US\$ 54 millones que fue creado por el Chantier, en asociación con sindicatos y el gobierno federal (que aportó el capital inicial, cumpliendo con su compromiso de capitalizar la economía social en todo el país). La participación del gobierno provincial en la financiación de este tipo de iniciativas se realiza también a través de un fondo propio, “Investissement Quebec”, del desarrollo de programas de capacitación, del apoyo a la infraestructura y de la creación de un marco legal adecuado.

Los trabajadores aportaron al financiamiento de FIDUCIA mediante el Fondo de Solidaridad de la Federación de Trabajadores y Trabajadoras de Quebec y “Fondaction”, el fondo de la Confederación de Sindicatos Nacionales (CSN).

Por otra parte, el grupo Desjardins constituye actualmente la mayor iniciativa financiera cooperativa de Canadá. La primera caja popular del grupo se fundó en 1900, y la Caja de economía solidaria fue creada en 1971 en la ciudad de Quebec por la segunda central sindical en importancia de Quebec, la CSN. Sobre el total de fondos prestados por la Caja a lo largo de los años, 97% le han sido devueltos, lo que hace de ella la más eficaz en Quebec con respecto a este indicador. La primera caja popular del grupo Desjardins se funda en 1900, dando cuenta del temprano desarrollo del sector cooperativo financiero, que inició su organización en federaciones hace más de 75 años<sup>6</sup>. La colaboración con la Red de Inversión Social de Quebec (RISQ) permitió estructurar una oferta de financiamiento a empresas de economía social según los diferentes niveles de necesidades, desde los fondos comunitarios de microcrédito hasta necesidades

---

<sup>6</sup> Se trata del mayor grupo financiero cooperativo de Canadá. Ofrece servicios bancarios completos a casi 6 millones de miembros y clientes, con más de \$175 billones de dólares en activos totales en septiembre de 2010, 42.200 empleados en todo Canadá, \$72,3 millones de dólares en apoyo a la comunidad en 2009 y fue rankeado en el puesto número 25 entre las 50 instituciones financieras más seguras del mundo en 2009.

que pueden ser del orden de los 10 millones de dólares (Huot y Bussieres, 2006). La RISQ es un organismo sin fines de lucro creado en 1997 y constituye un fondo de capital de riesgo destinado exclusivamente a las empresas de la economía social. Su capital proviene de suscripciones de empresas privadas y de instituciones financieras, entre ellas el Movimiento Desjardins, pero también grandes bancos privados. Además recibe apoyo del gobierno de Quebec para su capitalización y sus operaciones (Mendell y Levesque, 2001). Si el proyecto no está orientado a la comunidad local o se solapa con un servicio público no le otorgan capital alguno. Esto se condice con una de las premisas de la economía social que no busca, o no debería buscar, reemplazar servicios públicos que da el Estado sino satisfacer nuevas necesidades. Se inscribe en el desarrollo de las finanzas solidarias a nivel internacional ya que estableció un partenariado activo con la Banca Ética de Italia, es miembro de INAEA (Asociación Internacional de los inversores en la economía social) y de manera conjunta, participó en diferentes proyectos en Brasil.

#### 4.3. Innovación en cooperativas y empresas sociales

La cooperativa de consumidores William constituye una experiencia innovadora vinculada con las políticas sociales locales. Fundada por la Asociación Quebequense de Centros de la Primera Infancia (CPE), la cooperativa está conformada por aproximadamente 900 CPE y su principal actividad está orientada a la venta de productos y servicios actuando como intermediaria entre proveedores y usuarios del sector de guarderías de la economía social. Ofrece además servicios para los CPE que complementan una oferta de apoyo integral para la mejora continua de las prestaciones de las guarderías hacia los niños, sus familias y los trabajadores (consultoría legal y laboral, formación profesional vía plataforma virtual, mutual de seguros para la salud y seguridad de los trabajadores de las guarderías). Las ganancias de la cooperativa por las comisiones cobradas a cada asociado por sus compras y por los espacios publicitarios son en parte reinvertidas en la organización y redistribuidas a las asociaciones regionales de los CPE asociados; así como parte de las mismas son invertidas en la red bancaria cooperativa Desjardins. Su accionar posibilita que las distintas guarderías se mantengan interconectadas, compren colectivamente -disminuyendo costos- y adquieran productos de alta calidad de productores locales de manera directa

(en especial, productos orgánicos alimenticios frescos). Constituye un ejemplo de funcionamiento dinámico en red que posibilita multiplicar beneficios para todos los participantes. En este sentido, refiriéndonos a la conformación de redes público-privadas, resulta importante destacar el reconocimiento por parte del gobierno de Quebec con respecto a la Asociación y sus emprendimientos.

En el área de la inserción social, Insertech constituye un caso representativo de la articulación público-privado con fines sociales, dentro de la economía social. Se trata de una empresa de inserción socio-laboral del sector informático que trabaja desde 1998 ayudando a jóvenes en situación de riesgo -con bajo nivel de escolaridad, ex convictos, con problemas de adicción, inmigrantes sin experiencia laboral registrada en el país, etc.-. Los jóvenes ingresan por un período de seis meses, que incluye formación profesional y práctica laboral en arreglo y armado de computadoras, manejo de montacargas o atención al público. Todos son remunerados, trabajan de forma asociativa y tienen un seguimiento psicológico. Los insumos principales provienen de las grandes empresas que donan sus computadoras cuando actualizan sus sistemas informáticos, descontando a través de esta donación carga impositiva. Insertech utiliza las donaciones para capacitar jóvenes a través de su reparación y reacondicionamiento, que luego son vendidas en su propio salón de ventas. Debido a la normativa local sobre basura informática brinda un servicio de reciclado de máquinas obsoletas. También recibe donaciones de material informático del sector público. El salario de los jóvenes es financiado por el Ministerio de Trabajo (Programa Emploi-Quebec), el cual aporta el 40% del presupuesto de la empresa, el resto proviene de las ventas de productos y servicios ofrecidos a la comunidad, ingresos que contribuyen a la remuneración de los empleados administrativos y técnicos a cargo de la formación. El convenio con el Ministerio de Trabajo<sup>7</sup> establece que los jóvenes cumplan una jornada de ocho horas por un periodo máximo de seis meses, teniendo como cupo el empleo de cincuenta por año. Se trata de un salario mínimo, apenas superior al subsidio de bienestar social, pero que constituye una oportunidad para otorgar otros beneficios que trascienden los estrictamente monetarios, como por ejemplo la experiencia obtenida en el ámbito informático

---

<sup>7</sup> La mayoría de las empresas de la economía social no tienen acuerdos con el Ministerio de Trabajo, solamente aquellas que tienen una misión específica de formación laboral e inclusión social de personas en situación de riesgo.

local (especialmente necesaria para inmigrantes), la posibilidad de contar con una referencia de renombre, el conocimiento adquirido y el hábito del trabajo, entre otros. Las estadísticas del programa de inserción de esta empresa dan cuenta de objetivos cumplidos de manera muy favorable, ya que el 90 % de los jóvenes que egresaron consiguieron un trabajo o retomaron sus estudios.

#### *La Economía Social en la ciudad de Montreal*

La innovación social es un importante factor en la competitividad de las organizaciones y encuentra una base firme en la economía socialmente incluida que presenta Montreal (Politique quebecoise de la science et de l'innovation, 2001). Allí se observa cómo la economía social complementa –no reemplaza- el accionar de la administración municipal. Solo en 2006 se estima que la ciudad de Montreal proporcionó cerca de US\$ 31 millones al sector de la economía social, lo cual representó el 0,8% del gasto total. Entre las iniciativas de la estrategia de desarrollo económico de la ciudad para el periodo 2005-2010 se encontraba el fomento de proyectos innovadores estratégicos y la posibilidad de combinarlos a través de incubadoras

Cabe mencionar que se trata de una empresa que tiene ganancias y fomentan el consumo justo y solidario. Cuenta con un staff estable de aproximadamente veinte empleados y ofrece pasantías a quienes terminan el programa para facilitarles el ingreso a empresas de distinto tipo. Existen cuarenta empresas de inserción distribuidas en distintas áreas que a su vez brindan programas de capacitación muy económicos abiertos al público.

#### 4.4. La importancia del marco normativo

Tanto para la economía social como para la innovación resulta imprescindible garantizar un marco jurídico y calidad institucional. Si bien en Quebec existe un marco legal fuertemente constituido, aún persisten barreras institucionales, como normas contables que no reconocen las particularidades de las empresas colectivas o ausencia de métodos de medida y evaluación que reflejen adecuadamente el valor agregado de sus organizaciones. Algunas estrategias para enfrentar este problema e intentar generar mercados para los bienes y servicios que produce la economía social son las políticas de gestión, la integración de la economía social en los movimientos sociales para el consumo responsable,



las etiquetas y las ferias<sup>8</sup>. Otro desafío para las organizaciones de la economía social se relaciona con el hecho de que su imagen suele asociarse con actividades que operan en los márgenes de la economía, o exclusivamente con servicios sociales sin valor de mercado. Sin embargo, esto constituye un problema cada vez menor dada su creciente visibilidad, especialmente en la provincia de Quebec, donde progresivamente más colegios y universidades ofrecen diplomas y certificados para las nuevas ocupaciones y profesiones que surgen en los nuevos sectores de la economía social (Mendell, 2007).

## 5. Las políticas públicas para la Economía Social en Buenos Aires

### 5.1. Del malestar político y social al diálogo plural para la concertación

A fines de la década de 1990 la protesta social en Argentina se extendió y agudizó debido al aumento del desempleo y la pobreza en un contexto sociopolítico que no ofrecía esperanzas de cambio. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la segunda organización sindical nacional, opositora al gobierno, convocó a varias organizaciones sociales para realizar en 2001 una consulta popular a favor de un seguro de empleo y formación y de un ingreso universal para niños y ancianos, recogiendo 3 millones de firmas. Los docentes, especialmente de nivel primario y secundario, reclamaban por el aumento de sus salarios congelados y mayor presupuesto educativo. Asimismo, los movimientos de desocupados demandaban ayuda pública por medio de la generación de empleo para asegurar la supervivencia de sus familias.

En 1999 la coalición liderada por el principal partido opositor, la Unión Cívica Radical, se posicionó para reemplazar en el gobierno nacional al partido de tradición obrera, el Partido Justicialista, que gobernó durante dos períodos consecutivos (abarcando toda la década de 1990). La Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación conformada por integrantes de la Unión Cívica Radical y del Frente para un País Solidario (FREPASO) asumió el poder con

---

<sup>8</sup>Las ecolabels constituyen un tipo de marca colectiva muy utilizado en Canadá. En Quebec, por ejemplo, la presencia del logo BIO Quebec certifica los productos de acuerdo con las normas orgánicas de referencia de Quebec, garantizando que contienen, al menos, un 95% de ingredientes de origen orgánico.

la promesa de refundar el país tras la década neoliberal que había fragmentado a la sociedad y destruido la industria nacional. Sin embargo, fracasó en sus objetivos sociales y económicos, sin poder evitar la crisis que se había gestado durante los últimos diez años. Antes del final precipitado de su mandato, en diciembre de 2001, el gobierno llamó al diálogo multiactoral con empresarios, trabajadores e Iglesias, conformándose la Mesa de Diálogo Social Argentino. En este espacio, que contó con el apoyo del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y continuó con el nuevo gobierno de Duhalde luego de la renuncia del presidente De La Rúa, participaron miembros del Poder Ejecutivo Nacional, de la Iglesia, sindicatos, organizaciones patronales y de la economía social. Entre las propuestas de la Mesa para resolver o atemperar las necesidades sociales se destaca el programa de transferencia monetaria para desocupados con familia a cargo "Programa Jefes y Jefas de Hogar", en continuidad con la línea de focalización de la política social iniciada en los noventa aunque de mayor amplitud que los programas anteriores<sup>9</sup>. En la Mesa participaron representantes de la economía social, presentando el documento "Contribuciones y necesidades inmediatas del Sector Cooperativo y Mutual"<sup>10</sup> donde ofrecían participar en la implementación de los programas sociales para afrontar la emergencia alimentaria y sanitaria y en la creación de empleo, estableciendo un conjunto de demandas para su reconocimiento como sector implicado en la reconstrucción del tejido social, exigiendo su igualdad y la eliminación de las restricciones legales a su accionar.

En la semana de la renuncia del presidente De la Rúa, en diciembre de 2001, entre los cacerolazos y manifestaciones frente a la sede de gobierno, se conformaron asambleas de vecinos en los barrios para discutir alternativas políticas, culturales y económicas, desde una organización abierta interesada en promover empresas asociativas en distintos campos, integrando a vecinos y no vecinos, ocupados y desocupados.

Asimismo, a nivel del gobierno nacional se fundó el Consejo Nacional de Políticas Sociales, como mesa articuladora de las distintas iniciativas públicas nacionales en la lucha contra la pobreza y la exclusión. La desacreditación del sistema de gobierno

---

<sup>9</sup> Otro resultado importante de estos acuerdos, en reclamo de garantizar un "Derecho Familiar de Inclusión Social" fue el Programa Remediar, que distribuyó remedios genéricos básicos a población en situación de vulnerabilidad social.

<sup>10</sup> Disponible en <http://www.inaes.gob.ar/es/noticias.asp?id=324>

ante el malestar social reclamaba una mayor transparencia en la ejecución de los programas sociales. En esta línea, se formaron los Consejos Consultivos Locales, a nivel municipal, con participación de la sociedad civil, a fin de actuar como co-decisores, observadores y garantes de la implementación del nuevo programa nacional de transferencia de ingresos para jefes de hogar desocupados. Desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires se impulsó el enriquecimiento de los espacios participativos, transformándolos en Consejos Locales Económicos Sociales para la concertación de líneas de acción de promoción del desarrollo local.

## 5.2. Experiencias populares de Economía Social en el conurbano bonaerense

Durante la década de 1990 existieron en el conurbano bonaerense, a nivel municipal, escasas experiencias de articulación entre empresas, organizaciones sociales, otros municipios y niveles provinciales y nacionales, vinculadas con el desarrollo social, urbano y económico. En general las experiencias fueron aisladas y de corta duración, prevaleciendo una resistencia a la gestión asociada interinstitucional por parte de los gobiernos locales, originada en la percepción del riesgo que implicaba en las relaciones de poder e independencia entre las instituciones el fortalecimiento de los vínculos multiactorales. Este estilo de gestión, “poco proclive a la cooperación o coordinación interorganizacional” es característico de los gobiernos locales en América Latina (Ilari, 2002:128), aunque existen excepciones que vale la pena destacar. Un ejemplo es la incubadora GESOL, que funciona a través del Consorcio de Empresas Sociales del Buen Ayre (CESBA) desde 1989, destinada a apoyar, asistir y constituir emprendedores en cooperativas de trabajo. Esta experiencia se desarrolla en la localidad de Hurlingham, Provincia de Buenos Aires, y se destaca por el hecho de ser la primera incubadora de base productiva orientada a colectivos vulnerables surgida desde la propia “población objetivo” y conducida por una organización social que la representa<sup>11</sup>.

En el marco de la crisis que se profundizó al inicio de la década de 2000<sup>12</sup> se multiplicaron experiencias de producción y

---

<sup>11</sup> <http://www.gesol.org.ar/expopymes06/hurlingham.htm>

<sup>12</sup> En 2002 la pobreza alcanzó al 57,5% de la población y la indigencia al 27,5%.

distribución solidarias y autogestionadas, como los clubes de trueque, que tuvieron su mayor desarrollo en la provincia de Buenos Aires. Dada la profundidad de la crisis, el aprendizaje y la multiplicación de las experiencias llevaron a la creación de 1.800 nodos en todo el país. Para 2002 se calcularon más de 5.000 puntos de intercambio en todo el país, con más de 2,5 millones de participantes<sup>13</sup>. Otros estudios<sup>14</sup> estimaron la existencia de más de 8.000 nodos cuyos beneficios alcanzaron, directa e indirectamente, a 6 millones de personas. Buenos Aires concentró el 60% de los mismos. Los productos más ofertados<sup>15</sup> fueron alimentos cuya provisión de insumos (como aceite y harina) resultaba insuficiente, existiendo una sobreoferta de bienes finales no comestibles. A fin de mejorar la organización de estos espacios ante el aumento de miembros, considerando el carácter multi-recíproco y la no simultaneidad de las transacciones, se creó una moneda interna (“créditos”) que representaba el valor del trabajo que cada participante ofrecía en forma de bienes o servicios. Los créditos circulaban al interior de los sub-grupos (nodos) de los clubes de trueque, aunque en su multiplicación el mantenimiento de las normas y su observancia fue perdiendo fuerza, creándose nuevas monedas circulantes y generándose competencia desleal entre nodos y transacciones con dinero que obstaculizaron el funcionamiento general y cambiaron la lógica solidaria y horizontal del mismo. Para la mayoría de los prosumidores -participantes que actuaban como productores y consumidores a la vez- que acudieron a la red de trueque debido a la escasez de dinero, su participación en la misma era advertida como una alternativa transitoria del verdadero mercado. No obstante, gran parte de ellos resaltaron el espacio social de interacción, el desarrollo de un sentimiento de pertenencia, la solidaridad y la valoración del trabajo humano que encontraban en el club del trueque.

---

<sup>13</sup> Datos estimativos del estudio del Centro de Estudios Nueva Mayoría (Ovalles, mayo 2002) citado en Susana Hintze (editora) Trueque y Economía Solidaria, UNGS, 2003, CLACSO.

<sup>14</sup> El diario La Nación en su edición del 5/8/02 estima 8.000 nodos y 6 millones de personas que se “benefician de alguna manera con el trueque”.

<sup>15</sup> Estudio de Mendoza, Patricia Lescaro y Bárbara Altschuler (2002) citado en Susana Hintze (editora) (2003) op. cit.

### 5.3. Políticas públicas para la economía social, el empleo y la inclusión social

Hacia mediados de la década de 1990 el gobierno provincial implementó diversos programas socio-productivos con el objeto de promover la economía social en sectores en situación de pobreza o vulnerabilidad social y fortalecer sus redes de capital social y económico desde el Ministerio de Desarrollo Social. El primero de ellos fue el Programa PAIS (1995), al que siguió el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en 1998 y el Programa Banca Social en 2002 que aún continúa, tras haber sido reformulado dentro del Plan para el Aumento de Oportunidades de Desarrollo Productivo “El Trabajo Dignifica” en 2006. Estos programas fueron acompañados por “recursos económicos aplicados al desarrollo de tecnologías, fortalecimiento de la gestión asociada, capacitación e insumos para mejorar las condiciones de desarrollo de los territorios”<sup>16</sup>.

En el ámbito nacional, a partir del año 2000 se creó la Dirección Nacional de Economía Solidaria en el Ministerio de Desarrollo Social y en 2001 se implementaron los programas REDES y Pro Huerta. El primero para promover el desarrollo de micro emprendimientos productivos y sociales mediante subsidios no reintegrables para la generación de empleo e ingresos en hogares vulnerables y el segundo para el fomento de la creación de huertas y granjas de autoconsumo familiares, comunitarias y escolares para mejorar la alimentación de la población en situación de pobreza.

Con el cambio de gobierno nacional en 2003 se reordenaron las políticas sociales, diseñándose por primera vez políticas socio-productivas para abordar los problemas de desempleo y vulnerabilidad social. Se formuló el Programa Nacional de Economía Social Manos a la Obra, con diversas líneas de acción para promover y consolidar micro emprendimientos individuales y asociativos, cadenas productivas y organizaciones civiles de desarrollo local.

Siguiendo el modelo nacional se creó el Programa “El Trabajo Dignifica” en el Ministerio de desarrollo social de la provincia, sobre la base de iniciativas anteriores y haciendo hincapié en una gestión asociada a organizaciones de la sociedad civil (entes

---

<sup>16</sup> Web oficial del Consorcio de Gestión Compartida para el desarrollo local:  
<http://www.consorcioba.com.ar>

administradores y articuladores entre el Ministerio que financia y el emprendedor-beneficiario) y descentralizada a nivel regional y municipal.

Los vínculos entre el gobierno nacional y el provincial posibilitaron una concertación relativa a sus políticas sociales, en especial a partir del cambio de gobierno provincial a fines de 2007, implementándose nuevas iniciativas que sumadas a las vigentes intentaron resolver problemas sociales vinculados con la pobreza, desempleo, déficit de vivienda y deserción escolar, entre los prioritarios.

Dentro de las acciones del Ministerio de Desarrollo Social provincial se implementó el Programa Oportunidades, a fin de fomentar el desarrollo de capacidades para favorecer la inclusión socio laboral de jóvenes y adultos, cubriendo los viáticos para participar de proyectos de capacitación y formación para el trabajo y la iniciativa emprendedora. El programa estableció un sistema de tutorías, para el acompañamiento continuo de los beneficiarios, promocionando y asistiendo al fortalecimiento de espacios asociativos y de articulación entre organizaciones no gubernamentales.

Desde la esfera pública se delinearón programas socio-productivos con aplicación descentralizada, como fondos de microcrédito y crédito solidario para la economía social mediante nuevas instituciones autónomas. Al respecto, el Programa Fuerza Solidaria surgió a partir de un convenio entre el banco público provincial y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos con la finalidad de implementar dos grandes programas de financiamiento, uno para el fortalecimiento de cooperativas de trabajo y pequeños grupos de emprendedores, a través de líneas de crédito en forma directa para proyectos de economía social, y otro dirigido a instituciones de microcrédito que otorgan préstamos a microemprendedores individuales. El programa para cooperativas requiere de garantías para acceder al crédito cuyo plazo máximo es de 48 meses, propias o de terceros (incluyendo al Estado y organizaciones asociadas que brindan fondos de garantía) y una facturación anual inferior a tres millones de pesos entre otras condiciones. Desde su creación ha brindado más de 34 millones de pesos en créditos, alcanzando a 107 Organizaciones de Micro Finanzas y Proyectos de la Economía Social<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://www.fuerzasolidaria.info/site/>

## 6. Experiencias innovadoras

Las Marcas Colectivas constituyen una de las innovaciones más significativas en lo que concierne a la política comercial local e internacional. De acuerdo con la Ley 26.355, sancionada en febrero de 2008 en Argentina, marca colectiva es todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social<sup>18</sup>. Suelen utilizarse para promocionar productos característicos de una región, ayudando no sólo a comercializarlos dentro y fuera del país, sino también proporcionando un marco de cooperación entre los productores locales a través de la valorización del origen territorial de los productos y del know-how local. De hecho, la creación de una marca colectiva debe acompañarse con el desarrollo de ciertas normas y criterios y de una estrategia común. En ese sentido, las mismas pueden convertirse en un poderoso instrumento de desarrollo local. Al agruparse y registrar el producto o servicio bajo una misma marca, la misma hace las veces de aval, y ello aumenta la visibilidad y competitividad, introduciendo una lógica de producción en escala. Esto promueve la conformación de redes de participación productiva, lo que a su vez motiva a mantener altos estándares de calidad, logrando así incorporar valor agregado, y, finalmente, la apropiación colectiva del proceso productivo. Estas marcas, que identifican valores comunitarios, estándares sociales, regionales y de calidad, tienen alcance nacional y son gratuitas para los emprendimientos de la economía social. La ley se enmarca dentro del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y resulta innovadora en varios aspectos, resolviendo un vacío de la legislación de marcas. También presenta un importante contenido técnico llevado a cabo por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) a fin de que el Ministerio de Desarrollo Social (entidad titular del signo “Marca Colectiva”) pueda articular programas de calidad, capacitación y asistencia técnica en diversas áreas (Navarro, s/f.).

En este marco, la Confederación General Económica (CGE) metropolitana nuclea a un vasto conjunto de micro emprendedores de iniciativas productivas en el marco de la Economía Social y los

---

<sup>18</sup> Artículo 1 - Ley 26.355 - Decreto 1384/2008 Argentina, 2008  
([http://www.inpi.gov.ar/templates/marcas\\_colectivas.asp](http://www.inpi.gov.ar/templates/marcas_colectivas.asp))

asiste a través de la convocatoria a la integración de una red, con programas de capacitación en gestión; la participación y vinculación de la Cooperativa "CGE Emprende"; la presentación de un catálogo virtual; la asociatividad para la producción y comercialización de productos; la participación de una marca colectiva para sus productos y a través de las Muestras de Micro emprendedores<sup>19</sup>. Por su parte, la Legislatura bonaerense creó la "Marca Buenos Aires, La Provincia" para promocionar la calidad de los bienes y servicios destinados al comercio nacional e internacional producidos en el territorio. La iniciativa se concretó mediante la promulgación de la Ley 14075.

Siguiendo esta misma línea, la ley 25.865 de creación del Monotributo Social, sancionada en diciembre de 2003, representa otro logro importante en materia legal en nuestro país. Se trata de una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social, posibilitando su acceso a la economía formal. La actividad económica reconocida debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de su región y siendo sustentable en el tiempo, por lo cual el monotributista debe estar capacitado, tener experiencia y conocer el mercado en el que se desarrollará. El Estado subsidia el 50% del impuesto para acceder al monotributo (el cual ya contaba con 341.000 inscriptos a fines del año 2010<sup>20</sup>) y la Dirección Nacional del Fomento del Monotributo Social trabaja en conjunto con redes y organizaciones de emprendedores para fortalecer proyectos e impulsar nuevas iniciativas que contribuyan a generar una cultura económica basada en la solidaridad y la justicia distributiva.

*La comercialización de productos de economía social en el Municipio de Morón*

Desde 2003 en el Municipio de Morón se promovió la formación de emprendimientos productivos asociativos solidarios e individuales, sumando más de 360 los proyectos que recibieron subsidios para herramientas, máquinas e insumos hacia 2010. Asimismo, desde el principio se organizaron ferias de comercialización en las plazas y

---

<sup>19</sup> <http://www.cgemetropolitana.com.ar/microemprendimientos.html>

<sup>20</sup> Para 2011 se espera llegar a los 500.000 inscriptos.



eventos culturales de la ciudad, hasta lograr la modificación en la normativa de la vía pública que les permitió consolidar una feria permanente que funciona de viernes a domingos con alrededor de 30 emprendimientos. También se pueden encontrar los productos bajo la marca colectiva “eme”, que reúne a emprendimientos de la economía social y locales, en el shopping de la zona, en un local propio y en un stand gastronómico. La marca colectiva forma parte del Programa de Fortalecimiento en Estrategias Comerciales para Microempresas, Unidades Productivas de la Economía Social, Cooperativas y Mutuales de la Dirección de Promoción de Empleo y Economía Social del municipio, que subsidia los gastos de alquiler, infraestructura y del personal del local y del stand. Esta iniciativa es administrada por un consorcio público-privado, la Asociación Colaboradora Empresaria (ACE). De esta manera, convergen las estrategias de inclusión socio-laboral, desarrollo local y consumo responsable en una política centrada en la economía social.

Por último, como resultado de una gestión plural por parte del gobierno provincial con organizaciones de la economía social debe mencionarse el Consorcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local (2007). El mismo administra los fondos correspondientes al microcrédito, en el marco de la Ley Nacional de Microcrédito (2006) y sus líneas de acción incluyen:

- Fondeo a organizaciones para el desarrollo de actividades de financiamiento a los actores de la economía social, con experiencia en microcrédito (primera etapa) y otras sin experiencia previa (segunda etapa).
- Fortalecimiento institucional y consolidación de capacidades de construcción territorial.
- Apoyo a infraestructura productiva y de comercialización para los actores de la economía social y solidaria.

En conjunto, las iniciativas mencionadas para la promoción de la economía social implementadas desde 2000 incorporan al subsidio y el microcrédito como vías fundamentales para la capitalización de los microemprendedores en situación de vulnerabilidad social.

Prevalece una conceptualización práctica de la economía social enfocada en emprendimientos de baja escala, baja capitalización y baja inversión, relacionados con actividades tradicionales como la producción hortícola, el desarrollo textil, la avicultura, la cría de

animales y la elaboración de alimentos. Las cooperativas de distinta índole, propietarias de inmuebles o bienes de capital, quedaron mayormente fuera del alcance de estas políticas, debiendo buscar financiamiento en organismos públicos y privados tradicionales, de acuerdo a su sector de actividad económica.

### Comentarios finales

Las experiencias consideradas en el análisis presentan puntos en común y particularidades que deben tomarse en cuenta para comprender su desarrollo.

En primer lugar, tanto en Buenos Aires como en Quebec la economía social como práctica creció y se difundió en un contexto de crisis económica, donde la falta de empleo y de ingresos impulsó a una mayor cantidad de personas a buscar una salida en la autogestión y en iniciativas colectivas. En ambos territorios, el agravamiento de la situación social y económica promovió la extensión de los movimientos sociales, de trabajadores, desocupados y de mujeres, tomando mayor estado público las reivindicaciones de gran parte de la sociedad. Estos movimientos, con sus particularidades (políticas, culturales, territoriales) supieron establecer un diálogo y alianzas entre sí, con partidos políticos y con actores públicos y privados como la Iglesia, los sindicatos y el Estado.

En segundo lugar, en ambas provincias los gobiernos locales, en general, trabajaron junto a las organizaciones sociales para hacer frente a la crisis, en un proceso de co-construcción y de co-producción de las políticas públicas. En Buenos Aires, aunque los municipios bonaerenses se relacionaban diariamente con las organizaciones sociales territoriales, fue la Mesa de Diálogo Social Argentino el espacio de diálogo y de articulación interactoral que tuvo mayor notoriedad a nivel nacional. En cambio, en Quebec, el espacio de diálogo más importante fue desarrollado a nivel provincial y permitió integrar las propuestas y demandas de gran parte de los movimientos sociales, que se constituyeron en una institución red, *el Chantier de l'économie sociale*. Mientras que el Chantier se ha constituido en un actor reconocido por el Estado en la co-construcción de políticas públicas, en el caso de Buenos Aires, las organizaciones sociales y de la economía social no han logrado integrarse como actor colectivo y participar como tal en la definición de las políticas públicas.

En tercer lugar, cabe observar las diferencias estructurales entre los países y las provincias analizadas. La baja densidad de población y el elevado PBI per cápita en Canadá, y en la provincia de Quebec en particular, delimitan condiciones materiales diametralmente distintas con respecto a Buenos Aires en términos de capacidad económica y solvencia para afrontar las problemáticas locales. De esta manera, resaltamos que se trata de escenarios completamente diferentes, lo cual define posibilidades de acción también diversas. Sin embargo, más allá de la brecha económica, se remarca la mayor integración de las acciones y la aplicación de los recursos públicos y privados que existe en Quebec, a diferencia de Buenos Aires. En un contexto de crisis, en la provincia francófona del norte se favoreció el diseño de políticas integrales de desarrollo, orientadas a fomentar el ámbito productivo en consonancia con el cultural, familiar y el de la salud. En Buenos Aires los recursos y programas dispuestos para el cuidado y prevención en salud, el desarrollo cultural, la promoción del empleo y la producción están separados y sus administraciones no suelen trabajar en conjunto, lo cual atenta contra la eficacia y aprovechamiento de los recursos y esfuerzos invertidos, dado que las acciones no quedan articuladas.

La disposición de mayor cantidad de recursos en Canadá procura una extensión de las políticas sociales que asegura un nivel mínimo de calidad de vida, garantizado a todos sus ciudadanos. Esto permite que las acciones de promoción de la economía social superen los niveles de subsidios mínimos, fomentando la capitalización de las empresas sociales y subsidiando salarios decentes. De esta manera, las políticas de la economía social en Quebec pueden apuntar con mayor respaldo a la sostenibilidad y la innovación de las experiencias productivas y comerciales.

En Buenos Aires, en cambio, el nivel de bienestar asegurado por las políticas sociales es sustancialmente menor, de manera que los recursos limitados para la promoción del empleo y la economía social son mayormente aprovechados para elevar la calidad de vida de la población, con mayor extensión (gran cantidad de beneficiarios) y capitalización en baja escala y de bajo nivel tecnológico. En un contexto de alto desempleo se prioriza la extensión de las acciones, con lo cual los recursos limitados no permiten solventar grandes inversiones a largo plazo. El mayor impacto se evidencia en experiencias de comunidades con grandes necesidades, de baja demanda de nuevas tecnologías.

Si bien ambas provincias son parte de un régimen federal, por lo que detentan autonomía en la administración de sus territorios y recursos, se observan diferencias importantes en su actuación que remiten a procesos de constitución histórico-política diversos. Las provincias canadienses se desempeñan con una considerable independencia del gobierno federal, en particular Quebec, por su historia de ex colonia francesa. Esta provincia, constituida desde sus orígenes como un gobierno separado de las colonias inglesas, se caracteriza por su autonomía del resto y gran coordinación interna entre los diversos niveles locales. De manera diferente, Buenos Aires ha sido el corazón de la política y economía argentina, marcando el rumbo de la mayoría de las políticas públicas nacionales, por lo cual las experiencias bonaerenses reciben apoyo nacional asiduamente y son tomadas como ejemplo para replicar en otros territorios.

Por otra parte, conviene recordar que las experiencias innovadoras tienen su propia lógica. Dada la elevada tasa de fracaso presente en todo marco innovador se torna fundamental que puedan darse garantías de respaldo, tanto desde el marco jurídico como económico. Dicho respaldo será fortalecido cuanto mayor sea el grado de cooperación e interacción entre los distintos actores intervinientes. Una estrategia recomendable y que se ha replicado en varios países la constituyen las incubadoras de empresas cooperativas y autogestivas, que además de contribuir a la capacitación de los trabajadores, cumplen la importante función de acompañamiento y asistencia durante los primeros pasos de los emprendimientos, fundamental para su inserción en el mercado de manera sustentable. De esta forma, las incubadoras contribuyen a la generación de nuevos emprendimientos y fuentes de trabajo en la localidad, fomentando el desarrollo local al promover la interrelación de actores académicos, empresariales y estatales.

Esta modalidad de política innovadora de promoción de la economía social y las experiencias analizadas nos permiten fundamentar a favor de la construcción y sostenimiento de políticas públicas de manera cooperativa. Evitando modelos de gestión que atribuyan todo el poder o la responsabilidad a un solo sector, -el público o el privado-, que promuevan redes de cooperación intersectorial entre actores co-responsables involucrados en las diversas etapas de las políticas.

Toda intervención pública y privada que promueva el desarrollo humano no ha de soslayar que el desarrollo productivo constituye su base. Por lo tanto, es una estrategia coherente y recomendable

que el diseño de políticas públicas de bienestar integre la dimensión productiva en lugar de otorgar solamente asistencia de emergencia, especialmente en países con significativos problemas de desocupación y pobreza.

De la misma manera, se debe procurar que la estrategia esté enfocada a fomentar un proceso de desarrollo sostenible, el cual no solo implica la preservación del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, sino también una concepción de viabilidad económica a largo plazo, considerando la inserción competitiva de los productos en los mercados formales, tanto locales como regionales, a fin de evitar repetir acciones paliativas temporarias, aún cuando sean de extensa cobertura. En esta línea, la incorporación y consolidación de actividades productivas sostenibles en los mercados formales permitirá a los emprendimientos sociales acceder a una gama más amplia de socios y clientes y, a sus miembros, nuevos beneficios y una mejor calidad de vida.

Considerando las particularidades históricas, sociales y políticas de las experiencias de promoción pública de la economía social en las provincias de Buenos Aires y Quebec, en este documento se ha remarcado que el trabajo conjunto de actores públicos y privados, tanto en las etapas de diseño como en la gestión de las políticas públicas, resulta un elemento fundamental en el desarrollo de procesos innovadores y democráticos.

## Bibliografía

ANLLÓ, G., BISANG, R., CAMPI, M., ALBORNOZ, I. (2009) *Innovación y competitividad en tramas globales*. CEPAL.

BALARDINI, S. y F. TORRILLATE (comp.) (2009) “*Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista*”, Municipio de Morón, FUNDACION FRIEDRICH EBERT, Buenos Aires.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (2002) “La Reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en Argentina”, en van der Veen, R, Loek Groot y R. Lo Vuolo (edit), *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*, Miño y Dávila, Ciepp, Buenos Aires.

- BOUCHARD, MARIE J. (2006) *La economía social en Québec: protagonista de la innovación y de las transformaciones sociales*, disponible en: <http://reco.concordia.ca/pdf/WPBouchard06.pdf>
- RODRÍGUEZ HERRERA, A., ALVARADO UGARTE, H. (2008) *Claves de innovación social en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2008
- COMEAU, Y.; BOUCHER, J.; MALO, M-C; VAILLANCOURT, Y. (2002) “Las configuraciones de las iniciativas de la economía social y solidaria”, *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, Año 2, N° 3.
- D'AMOURS, M. (2005) “La economía social en Canadá: su desarrollo e Institucionalización”. Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- EVERS, A.; LAVILLE, J. L. (2004), *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar ,Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- FERNÁNDEZ, LÓPEZ, BORAKIEVICH y OJÁM, (2008). “Política y subjetividad: La tensión autogestión-delegación en empresas y fábricas recuperadas”. Facultad de Psicología – UBA. Anuario de investigaciones. Volumen XV.
- GIRARD, J-P. (1999) “Une identité à affirmer, un espace à occuper : aperçu historique du mouvement coopératif au Canada français”, Chaire de coopération Guy-Bernier, UQAM, IRECUS, Université de Sherbrooke. Disponible online: <http://www.coopquebec.coop/upload/cqcm/editor/asset/historique%20du%20mouvement%20coopératif%20au%20canada.pdf>.
- HARRISON, D. y J-L. KLEIN (2007) “Introduction”, en J-L. KLEIN y HARRISON, D *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, Presses de l'Université du Québec.
- HINTZE, S. (ed.) (2003) “Trueque y Economía Solidaria”, UNGS, CLACSO, Buenos Aires.
- HUOT, G. y BUSSIERES, D., (2006) “El grupo (Chantier) de Economía Social y los sectores de la Economía Social en Quebec”. *CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social*, Año 6, No 11.

ILARI, S. (2002), “Proyectos innovadores de gestión local articulada en el Conurbano Bonaerense”, en L. ANDRENACCI (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, UNGS, Al Margen Buenos Aires.

INAES, Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, (2008) *Las cooperativas y Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento Nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*, INAES, Buenos Aires.

LÉVESQUE, Benoît (2002) “Les entreprises d’économie sociale, plus porteuses d’innovations sociales que les autres? ”, *Colloque du CQRS* en el Congrès de l’ACFAS, 16 mayo de 2001, Montréal, *Cahiers du CRISES*, n ° 205.

Manual de OSLO (2005) Tercera edición. OECD y Eurostat. Traducción española – Grupo Tragsa, 2006.

MENDELL, M. (2007) “La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social”. En M. Vuotto (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

MENDELL, M. y LÉVESQUE, B. (2001) “New Forms of Financing Social Economy Enterprises and Organizations in Quebec”, *Cuadernos de ARUC-ES*, No I-03-2001, disponible en línea: [www.aruc-es.uqam.ca](http://www.aruc-es.uqam.ca)

NACLERIO, A. (2010) *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Proyecto PNUD ARG/05/024. Buenos Aires.

NAVARRO, G. (s/f) La Marca colectiva como estrategia de desarrollo local. INTI. Oficina de Propiedad Industrial.

NEAMTAN, N. (2009) *Testimonio sobre la Economía Social y Solidaria*, Conferencia de la OIT, Quebec.

SCHUMPETER, J. A. (1976) Teoría del desarrollo económico. Fondo de Cultura Económica, México.

VAILLANCOURT, Y. (2011) “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* n° 3, 31-69.

#### **Páginas de Internet consultadas:**

DESJARDINS <http://www.desjardins.com>

INAES <http://www.inaes.gob.ar>

OMPI–Organización Mundial de la Propiedad Intelectual:  
<http://www.wipo.int/portal/index.html.es>

MANUAL DE OSLO. Guía para la recogida e interpretación de datos  
sobre Innovación. OECD. <http://www.conacyt.gob.sv>



La serie Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo es una publicación trimestral indexada en Catálogo Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal).

Los Documentos se publican desde 1996 y contienen:

- Resultados de investigaciones realizadas por miembros del Centro,
- Presentación de actividades académicas,
- Traducciones de artículos publicados en revistas especializadas en economía social.

Documento 71

Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas. UBA

Editor responsable: Mirta Vuotto

Ciudad de Buenos Aires, diciembre de 2010