

EMPRESAS SOCIALES Y ECONOMÍA  
SOCIAL: APROXIMACIÓN A SUS RASGOS  
FUNDAMENTALES

**Ana Luz Abramovich**  
**Daniel Cassano**  
**Alberto M. Federico- Sabaté**  
**Susana Hintze**  
**Gustavo Kohan**  
**Adriana Montequín**  
**Gonzalo Vázquez**

# **EMPRESAS SOCIALES Y ECONOMIA SOCIAL: aproximación a sus rasgos fundamentales**

## **INDICE**

### **Presentación**

- 1. Las empresas sociales: ¿un componente sustancial para consolidar la economía social o del trabajo?**
- 2. Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos en la Región Metropolitana de Buenos Aires**
- 3. Aportes jurídico-institucionales sobre un proyecto de ley de economía social y empresas sociales**

## **Presentación**

El Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS) sostiene desde su creación una estrategia global de vinculación de esta casa de estudios con las necesidades y dinámicas de la sociedad donde está inserta, planteando que las instituciones académicas deben jugar un papel relevante en la promoción del desarrollo de su comunidad.

Desde este punto de vista estratégico, la economía social o popular ocupa un lugar central en el desarrollo humano. De allí que el interés por los emprendimientos productivos de las organizaciones populares, las estrategias socioeconómicas de las unidades domésticas y las políticas sociales alternativas, constituyen una de los ejes de la investigación y la docencia del Instituto, tal como lo acreditan las diversas publicaciones y participaciones en eventos vinculados al tema de la mayor parte de sus integrantes.

Esta perspectiva ha sido puesta en práctica, entre otras actividades, a través del Programa de Desarrollo Local, que se implementa desde 1998 con el objetivo de promover la articulación de las estructuras y actores locales en torno a iniciativas de cambio que impulsen procesos de desarrollo en dicho nivel territorial.

Enmarcadas en este objetivo, diversas acciones han estado orientadas a producir y difundir conocimientos necesarios para sostener estos mecanismos de articulación, como estudios sectoriales, sistematización e intercambio de estrategias, contacto con experiencias innovadoras, y diagnósticos de las potencialidades de distintas esferas de la vida social local. Entre estas esferas, la rica variedad de iniciativas que conforman el campo de la economía popular o social da cuenta de la emergencia de un nuevo espectro de actores locales, cuya acción moviliza con mucha fuerza la dinámica económica y social del territorio donde trabajan. Nuestro interés en el estudio y la difusión de las características actuales de este sector popular, se apoya, además, en la convicción de que el desarrollo económico local sólo será efectivamente equitativo si resulta del crecimiento de la red de actividades económicas locales, de la expansión y densificación de una trama donde las experiencias de economía social ocupan un lugar destacado.

Desde la óptica altamente relevante del sector público, la cuestión de la asignación y magnitud del gasto social, involucra a los programas con presupuesto nacional en general, y a los del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en particular. Los programas de empleo no han podido resolver una fuerte limitación que radica en su gran dificultad para promover proyectos que se vuelvan auto sostenibles y/o auto sustentables. Por ello ha comenzado a plantearse el interrogante de cómo pensar la transición de la fase de intervención estatal a la fase de autonomía parcial o total de las actividades derivadas de tales proyectos. La necesidad de encontrar una vía de transición, se muestra crudamente en la escasa perdurabilidad de las iniciativas productivas al retirarse el actor gubernamental.

En la ejecución de los programas de empleo transitorio, el sector público articula con organizaciones de la sociedad civil la gestión de los mismos. Durante su participación las ONGs, que toman a su cargo la ejecución de proyectos locales, mantienen un vínculo con el trabajador desocupado hasta el momento en que el Estado finaliza su intervención, aproximadamente los seis meses que dura el proyecto. Llegada esta etapa, no subsiste vínculo ni responsabilidad alguna entre la ONG y el trabajador o beneficiario, devolviendo al individuo, la mayor parte de las veces, a su

situación de precariedad social anterior. Por ello, ha comenzado a surgir la pregunta acerca de si es posible concebir mecanismos alternativos de organización que faciliten la generación de lazos sociales más permanentes y fructíferos. Y también, si es posible concebir nuevas estrategias en materia de políticas sociales que no sólo se propongan resolver el problema de la inclusión social en forma transitoria y precaria.

Coincidente con esta pregunta por parte del sector público, en los últimos años las áreas responsables de la gestión de políticas sociales, han recibido la propuesta de las organizaciones civiles de promover *empresas sociales*. Esto es, que se legalice el desarrollo de actividades productivas con o sin fines de lucro, entendidas como el medio para lograr su fin social: la inserción laboral de sectores con desventajas especiales o de aquellos que conforman los bastos bolsones de población desocupada.

A modo de ejemplo, cabe mencionar la preocupación que en este sentido han hecho conocer las organizaciones religiosas, como las vinculadas a la Iglesia Católica y a Cáritas, así como a otros credos, diversas ONGs y sectores sindicales y políticos. Miembros pertenecientes a las mismas fueron llegando a las siguientes conclusiones derivadas de su vasta experiencia, como ser que:

- 1) la ayuda requerida por la población de menores recursos evidencia una tendencia creciente;
- 2) la mayoría de los beneficiarios de dicha población expresan su interés por realizar tareas concretas;
- 3) los recursos habitualmente disponibles son cada vez más escasos; y
- 4) resultaría más ventajoso para la misión que se proponen, incorporar a dicha población a emprendimientos productivos que tengan como horizonte final la generación de recursos propios.

Encontrar una solución real a los problemas hasta aquí señalados no es una tarea en absoluto sencilla, dado que ello implica poner en cuestión tanto los principios en los que se funda la concepción de las políticas sociales, cuanto sus modelos de gestión, sobre lo cual nos extenderemos en otra parte del trabajo. No obstante ello, a lo largo del año 2000 en un área del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social comenzó a desarrollarse un proyecto de trabajo cuyo objetivo final era conocer la posibilidad de discutir una ley que legitimara las actividades de organizaciones que tengan la doble finalidad, social y económica. A su vez, a ello se suma el interés de un programa del Instituto del Conurbano: el desarrollo local de áreas urbano-regionales relegadas como territorio privilegiado de tales actividades.

En ese marco el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) firmaron el 28 de diciembre del año 2000 un convenio de cooperación, a través del cual se propusieron llevar a cabo acciones conjuntas, a fin de explorar las características, los problemas y la viabilidad, así como la necesidad de contar con un marco normativo de aquellas organizaciones de la comunidad que para alcanzar sus fines sociales desarrollaran actividades productivas.

Durante ese año y parte del siguiente, se realizaron una serie de encuentros con todas las áreas del poder ejecutivo nacional que tuvieran relación con la gestión de programas sociales y articularan con el diversificado universo de las organizaciones de la sociedad civil. Tales encuentros -en algunos de las cuales participaron miembros de ICO- abrieron un canal de comunicación con dichas organizaciones, por medio del cual se recibieron sus inquietudes y opiniones acerca de cómo optimizar la utilización

de los recursos económicos disponibles en materia de ayuda social. El resultado de esos encuentros fue:

- 1) una amplia coincidencia acerca de la necesidad de revisar el uso del gasto social;
- 2) la pertinencia de buscar una figura legal, hoy inexistente, que permita a las organizaciones sin fines de lucro desarrollar actividades económicas que cuenten con un tratamiento fiscal preferencial;
- 3) que este nuevo tipo de organizaciones pudieran articular con el Estado, constituyéndose en un polo de orientación de los recursos disponibles para políticas sociales;
- 4) el reconocimiento unánime de que era necesario conocer la realidad y las especificidades de las organizaciones que trabajan en este campo y por lo tanto, la necesidad de encarar un estudio que diera las bases para un eventual proyecto de legislación sobre la materia.

Es en este contexto que, el denominado Proyecto de Promoción de Empresas Sociales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento, acordaron la coordinación de actividades que avanzaran en la generación de conocimientos en esta línea de trabajo. La primera de ellas fue la realización durante el 2001 de una encuesta en la Región Metropolitana de Buenos Aires, con carácter de estudio de casos, que permitiera sistematizar los datos más significativos sobre este campo, aún en formación. Por primera vez se proponía reunir bajo un único concepto, el de *empresa social*, realidades de trayectorias muy diferentes que se vinculaban con el sector público, también por canales distintos y desarticulados.

Desde la perspectiva del Instituto del Conurbano, la preparación y relevamiento de la encuesta formó parte de las actividades preparatorias del proyecto de investigación "Los emprendimientos sociales de la economía del trabajo: actores y estrategias en la promoción de organizaciones productivas" (2002-2004) correspondiente a las Areas de "Sistemas Económicos Urbanos" y "Condiciones y modos de vida y políticas sociales en la ciudad" del CO/UNGS -en cuyo marco se incluye esta publicación- y cuyos objetivos son: a) recuperar y estudiar las experiencias de constitución y gestión en el nivel público y privado de diversos *emprendimientos sociales* y *programas de promoción* en el área de referencia de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), con especial dedicación al área de influencia de la Universidad; y b) contribuir al mejoramiento sistemático de *emprendimientos sociales* y *programas de promoción* que tiendan a desarrollar y consolidar la estrategia de una economía del trabajo o economía popular en cuanto política social alternativa.

El proyecto, elaborado desde una universidad pública con fuerte ligazón con su comunidad local, con trayectoria e interés en la formación y capacitación de los agentes sociales, tiene por finalidad analizar tales experiencias, sistematizarlas, contribuir a su mejoramiento y su aplicación en escala ampliada, mediante la capacitación respectiva, en función de aportar a la implementación futura de la estrategia mencionada.

De este modo, ambas instituciones encontraron un punto de coincidencia para enfocar su objeto de estudio, más allá de las diferencias conceptuales de abordaje propias de la naturaleza y de la visión que tiene cada una de las mismas. Este punto de coincidencia gira en torno al concepto de *empresa social* y en especial el desarrollo de las experiencias que en la materia ha tenido en la última década la sociedad

italiana. Sin que ello represente un modelo obligado a seguir, efectivamente constituye un horizonte de referencia para esta primera etapa del trabajo de investigación.

La publicación que aquí se presenta constituye el producto de un trabajo colectivo en el cual las tareas realizadas por cada uno de los integrantes posibilitó la elaboración de este resultado de conjunto. El capítulo inicial fue escrito por el economista Alberto M. Federico-Sabaté (ICO/UNGS) con base en los antecedentes que se mencionan en el mismo. El capítulo segundo, donde se presenta y analiza el trabajo de campo, fue elaborado por la Lic. Ana Luz Abramovich, la M.Cs. Susana Hintze y el Lic. Gonzalo Vázquez (ICO/UNGS) y la Lic. Adriana Montequín (MTEySS). Para ello se contó con el trabajo previo de A. Montequín, A.L. Abramovich y el Lic. Gonzalo Vázquez (ICO/UNGS), distribuyéndose entre ellos las tareas de diseño del formulario de la encuesta, búsqueda e identificación de las organizaciones a ser relevadas, selección, entrenamiento y supervisión de los encuestadores, realización de la encuesta, carga de datos, tabulación, ordenamiento y sistematización de resultados, descripción y análisis, con sus conclusiones respectivas. El Lic. Gustavo Kohan (ICO/UNGS) participó en las tareas de diseño del formulario, diseño y prueba piloto de la encuesta, el diseño para la carga de datos y tabulación y en las primeras discusiones para el ordenamiento y sistematización de los resultados. El capítulo tercero, referido a los aspectos normativos ya mencionados, fue elaborado por el Dr. Daniel Cassano, también del Instituto del Conurbano.

La encuesta fue llevada a cabo por la Lic. Laura Stiefel<sup>1</sup> (por el MTEySS) y las estudiantes Raquel Arévalo, Mariana Barattini, Lorena Bottaro, Marina García y Griselda Meng, alumnas de la Licenciatura en Política Social del ICO-UNGS, con capacitación y supervisión de G. Kohan. Por último, cabe mencionar que los que suscriben esta Presentación, actuaron como coordinadores del convenio en nombre de las instituciones comprometidas.

El texto se compone de tres partes claramente diferenciadas: un primer capítulo que, a partir de una breve caracterización de las políticas sociales actuales y su insostenibilidad en el contexto del modelo de desarrollo vigente, discute la ecuación “economía social-empresas sociales” y conforma el marco teórico de los dos capítulos siguientes: el análisis de la encuesta y una propuesta, no taxativa, de aspectos relevantes a tener en cuenta para impulsar un proyecto de ley sobre economía social y empresas sociales.

Alberto M. Federico-Sabaté (ICO-UNGS)  
Adriana Montequín (Proyecto de  
Promoción de Empresas Sociales,  
MTEySS)

---

<sup>1</sup> Quien colaboró también con la Lic. Adriana Montequín en el análisis de los datos de la encuesta

# LAS EMPRESAS SOCIALES: ¿UN COMPONENTE SUSTANCIAL PARA CONSOLIDAR LA ECONOMÍA SOCIAL?

Alberto M. Federico-Sabaté

*“...No estamos encerrados en una torre de marfil. Trabajamos para todos nuestros hermanos más allá de los muros”  
Umberto Eco, mayo de 2002.  
Discurso en la Universidad Hebrea de Jerusalén.*

## Introducción

En algunos países existen las empresas sociales tanto desde el punto de vista de su funcionamiento concreto, económico y social, como desde su sostén legal e institucional. Ello sin que se haya llevado a cabo el desarrollo explícito y programado por parte del sector público de una economía social, solidaria o del trabajo.

En algunos otros países, de manera no asumida expresamente en el nivel nacional y/o incorporada en algunas jurisdicciones territoriales de nivel subnacional, existe la propuesta estadual sistemática de implementar una economía social alternativa o como se acostumbre llamarla en cada lugar<sup>2</sup>, sin que se haya desarrollado una base jurídica y normativa para los emprendimientos sociales solidarios del tipo de los que estamos planteando en esta publicación.

Por ende, no hace falta la instalación orgánica programada de un subsistema con tal tipo de economía social para que se conformen y evolucionen positivamente las empresas sociales normadas y no parece ser un requerimiento, una necesidad ineludible, la existencia de la figura jurídica antedicha para el funcionamiento de la mencionada economía alternativa en todos los casos.

¿Por qué, entonces, en la situación argentina, estamos pensando y promoviendo el desarrollo de una estrategia de economía social o del trabajo solidario, y al mismo tiempo, proponiendo la instauración de una legislación que permita organizar y hacer funcionar adecuadamente tales emprendimientos? Y además (aunque en segunda instancia): ¿por qué parecen las empresas sociales y la economía social tan estrechamente vinculadas a la problemática de viabilidad del desarrollo local y sus sustentos territoriales?

La resolución de la ecuación “economía social – empresas sociales” nos debiera dar la respuesta a las cuestiones anteriores. Pero como la menor distancia entre dos puntos, no siempre resulta ser la línea recta, intentaremos recorrer un rodeo comprensivo que nos evite presentar de manera directa los argumentos de tal resolución o respuesta.

En este texto ensayaremos, persiguiendo esta idea, dar cuenta de manera abreviada de las características más notables de las políticas compensatorias ejecutadas y recoger las

---

<sup>2</sup> Tercer Sistema en la Unión Europea, Economía Solidaria en Brasil, Economía Social en Quebec, Canadá.

críticas centrales existentes sobre ellas, mostrar someramente en qué consiste la estrategia de desarrollo de una economía social indicando distintos actores sociales que pueden formar parte de su urdimbre y el papel que cumple en ella la empresa social, enunciar por qué no existe una solución clásica para el problema del crecimiento económico socialmente sostenible, y también las limitaciones existentes para continuar con la aplicación de políticas públicas sociales tradicionales.

De modo que el presente escrito pretende cumplir el papel de introducir de manera general el tema que es el centro de la encuesta llevada a cabo y aquí presentada, la que nos pareció importante realizar para detectar y describir la mayor parte posible de los inconvenientes y las trabas que sufren los que impulsan y operan en estas organizaciones de la economía popular. Así como intentar por la vía normativa, crear condiciones<sup>3</sup> para enfrentarlos con éxito superando las fronteras hoy existentes para su mejor desarrollo en cuanto emprendimientos sociales. Producto de ello entonces, y por supuesto de los antecedentes internacionales y nacionales recogidos sobre la materia, es la propuesta legal que realizamos para conformar las bases jurídicas de las empresas sociales.

#### **Las políticas sociales: puntualizando sus características generales<sup>4</sup>**

**En la Argentina, la política económica aplicada en los años 90's con pleno e irrestricto dominio del mercado, producto del ajuste estructural y la globalización, ha arrojado como resultado más visible una sociedad con un enorme crecimiento de la pobreza y de la exclusión social, como principal consecuencia de la distribución regresiva del ingreso y el incremento del desempleo, la subocupación y precarización del trabajo. Proposición válida, salvo diferencias puntuales que no modifican su sentido y significado, para un espectro creciente de especialistas en temas económicos y sociales. (Altimir,1998 y Federico-Sabaté, 2002)**

**El aumento del gasto social que sostiene las políticas públicas sociales compensatorias de corte asistencialista destinado a paliar esta problemática, es la respuesta imaginada a dicha situación. Al respecto, observamos que durante toda la década antedicha ha aumentado el gasto social en el país, llegando a ser el gasto más alto de América Latina en promedio anual por habitante y uno de los más importantes expresado como porcentaje del producto bruto interno (CEPAL, 1999). Sin embargo, dado que el llamado “modelo” económico aplicado continúa sin corregir estas deficiencias sociales y por el contrario en los últimos tiempos se verifica su agudizamiento, cabe preguntarnos sobre las características sobresalientes de las políticas sociales vigentes.**

En términos generales, podemos decir que se trata de políticas basadas en el supuesto de la *separación de lo económico y lo social como compartimentos estancos*, sostenido ello por una visión economicista de la sociedad (de raíz neoclásica y neoliberal). Esto implica un reduccionismo de una instancia a la otra, en la que no aparecen ambas articuladas e interactuando, sino donde las relaciones sociales resultan residuales respecto de las relaciones económicas (Coraggio, 1999).

---

<sup>3</sup> Al mencionar las condiciones jurídicas, nos estamos refiriendo a sólo una de las requeridas, existiendo otras de carácter financiero, ambiental, de cooperación técnica, de organización pública, etc. que no son consideradas en este momento, pero que la normativa podría abordar.

<sup>4</sup> En este punto se sigue en parte el texto del proyecto de investigación “Los emprendimientos sociales de la economía del trabajo: actores y estrategias en la promoción de organizaciones productivas” del Área de Sistemas Económicos Urbanos del Instituto del Conurbano de la UNGS (febrero de 2002).

**Para esta visión, lo social (es decir, la definición social de ciertas condiciones de reproducción de la vida) sólo genera gastos e insume recursos, teniendo poco o nada que ver con las instituciones económicas, como por ejemplo, el mercado. Así, para esta visión, la reducción sistemática de los salarios, los altos impuestos que gravan los bienes y servicios de consumo popular, el aumento de las tarifas de los servicios urbanos irregularmente privatizados (Aspiazu, 1998), la desregulación del mercado laboral, las limitaciones financieras de la previsión social y de la salud, el deterioro medioambiental urbano y su incidencia sobre el costo de la salud de los sectores populares y otros aspectos similares, no tienen nexo alguno con los problemas sociales y de la reproducción de la vida de los habitantes.**

Las políticas sociales<sup>5</sup> a las que nos estamos refiriendo, han tenido básicamente dos propósitos: hacer más *eficiente* el gasto público social y *compensar* los efectos derivados de los procesos de ajuste a través de políticas e intervenciones específicas. Haciendo una gran generalización, las distintas reformas sectoriales de las políticas sociales realizadas hasta el momento, pueden caracterizarse por tres procesos: *focalización*, *descentralización* y *privatización* (Draibe, 1994). Más allá de las particularidades en que estos procesos se expresan en los distintos sectores de las políticas aludidas, han implicado un fuerte replanteo de las relaciones sociales en sentido amplio (económico, social, político, de los procesos de significación) y de las “fronteras” entre el estado y la sociedad en las distintas dimensiones.

Los mencionados procesos han estado orientados en parte por los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID) que, por sobre los estados nacionales y con una eficacia derivada del endeudamiento externo, han tenido una gran capacidad para condicionar con sus directrices la planificación y la gestión de las políticas públicas de los países de la región.

La transformación más sustantiva que se ha dado en el campo de las políticas sociales, en relación con este proyecto, es la *focalización* de las intervenciones del estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de desigualdad y pobreza extrema a través de alternativas muy básicas de bienes y servicios, significa no sólo cambios en el alcance de la “gestión de lo público” sino también fuertes modificaciones en las formas y reglas a través de las cuales se distribuía el excedente social a partir de la pérdida de vigencia de los principios de solidaridad en los que descansaba el Estado del Bienestar. En esta dimensión, estas transformaciones implican cambios de fondo en términos de “la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista” (Oszlak, 1994).

El alcance de estas reformas puede observarse en aquellos programas a cuyo financiamiento contribuyen los organismos multilaterales de crédito pero también en programas financiados con fondos presupuestarios de los distintos niveles jurisdiccionales que se adaptaron a los mismos.

Al igual que en otros sectores de políticas, estos cambios han estado acompañados por un replanteo de responsabilidades respecto del mercado y por la configuración de

---

<sup>5</sup> Consideramos aquí como política social al conjunto de “intervenciones sociales del estado” (Danani, 1996).

complejos *arreglos público – privado* para la prestación de los servicios sociales y la provisión de bienes. La intervención de ONGs en la gestión de recursos públicos, la inclusión de agentes del sector privado en distintas alternativas de gestión de la salud<sup>6</sup> y la educación son algunas de sus expresiones de las que no nos ocuparemos ahora.

Los procesos de *descentralización*, en términos generales, han implicado el replanteo de la relación entre la administración y el poder y, en consecuencia, la reorganización de las relaciones entre el estado y los actores de la sociedad. Como resultado de estos procesos se ha producido una ruptura con la matriz que caracterizó los modos de implementación de las políticas sociales en las décadas precedentes, dando paso a una nueva forma, aún en definición, pero que incorpora de distinto modo y con distintos niveles de eficacia en la prestación de los servicios, a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales.

En síntesis, las políticas sociales en este marco se caracterizan por (Coraggio, 1999):

- a) en la administración gubernamental, se imponen criterios de gerenciamiento privado y de eficiencia mercantil;
- b) se impulsa una estrategia fundada en la denominada focalización para ahorrar gastos y criterios de evaluación costo-eficiencia de los resultados de los proyectos y programas;
- c) se imponen normas a favor de los balances económicos para eliminar desequilibrios presupuestarios derivados de problemas financieros con visibles restricciones y atrasos de aplicación del gasto social en los niveles nacionales, provinciales y municipales;
- d) se instala, contradictoriamente, una tensión entre los objetivos de gobierno y los de las organizaciones que emergen de la sociedad civil, llamadas a colaborar en la ejecución, con metas muchas veces divergentes;
- e) se impulsa un mercado heterogéneo en sus modalidades, de proyectos y programas sociales de tipo descentralizado, en que las aludidas organizaciones deben competir tanto por los recursos como por los beneficiarios;
- f) se manifiesta combatir, pero claramente se soporta, la corrupción y el clientelismo político, evolucionando este aspecto en función de la coyuntura electoral y las tensiones sociales de las distintas áreas geográficas;
- g) se reducen la eficacia y la eficiencia de muchas iniciativas sociales (como las de vivienda social y su indudable vinculación con los servicios urbanos que condicionan el hábitat, por ejemplo) al no poder éstas articularse a la prestación de ciertos servicios privatizados orientados por el lucro y bajo la rigurosa consigna financiera de “voluntad de pago” de los beneficiarios (Federico-Sabaté, 2001a).

Más allá de sus deficiencias de diseño, contenidos y ejecución, enfrentamos políticas sociales económicamente insostenibles, dado que los efectos negativos de la política económica parecen en expansión y el destinar muchos más recursos al gasto social pone en cuestionamiento el proceso de acumulación de capital impuesto en la Argentina y propio de la política económica vigente (Abramovich, 2002). Frente a ello, en el nivel sociopolítico, académico y técnico se debaten en este momento diversas estrategias que intenten superar la actual situación y sus consecuencias, tendientes a abandonar

---

<sup>6</sup> El subsector público de salud es un ejemplo de cómo se han ido configurando en el nivel local estos arreglos público-privados (Chiara, *et al*, 2000).

gradualmente las políticas sociales compensatorias, con la finalidad de reinsertar productivamente a los sectores afectados por el relegamiento y la exclusión social<sup>7</sup>.

En general, las propuestas de estrategias sociales alternativas coinciden en plantear la necesidad de recuperar la inclusión social generando actividades económicas que permitan su autosustentación. Simultáneamente, y con orientaciones más variadas y ambiguas, como se verá a continuación, suele proponerse la necesidad de colaborar en la construcción de un nuevo actor social capaz de ser el basamento renovado de un nuevo esquema de desarrollo (Clement y Laurent, 1999; Coraggio, 1991 y 1999; IDEP-IDEF, 2000; Primavera, 1999 y Zamagni, 2000).

Breve revisión de las propuestas sobre nuevas políticas sociales

**Existen varias propuestas de diferentes autores y resultado de distintas experiencias destinadas a mejorar las políticas sociales<sup>8</sup>. De manera muy somera, intentaremos realizar un repaso conceptual de ellas, centrándonos en algunos puntos que consideramos fundamentales. Uno de ellos, sin duda, es el referido al origen del financiamiento y la sostenibilidad de la estrategia, ineludible para el caso de un país periférico con muy serios problemas de recursos presupuestarios y fiscales como Argentina<sup>9</sup>, que cualquier analista puede percibir. Un país, además, muy comprometido en su crecimiento económico con equidad social a futuro, como veremos luego.**

Un primer agrupamiento de las propuestas existentes se vertebra básicamente en la intervención del sector público:

- 1.- *Gerenciamiento social eficiente* para la mejora en la utilización de los recursos asignados y participación pasiva de la población; recomendación preocupada, en consecuencia, por evitar la mala administración, el favoritismo y la corrupción (Kliskberg, 1999). Impulsada principalmente por los organismos multinacionales de crédito (Banco Mundial y BID).
- 2.- *Invertir de manera directa en la gente* para incrementar su capital humano, relacionada estrechamente al denominado Desarrollo Humano, con especial énfasis en mejorar aspectos de salud, educación, calidad de vida dada por el hábitat, medioambiente, nutrición, etc. Se trata de modalidades del gasto para mejorar las oportunidades de los indigentes. Planteada principalmente por el P.N.U.D. (1993)
- 3.- *Ingreso ciudadano*, consistente en el pago de un subsidio que permita ejercer el derecho al consumo de una canasta básica de bienes y servicios a toda la población; se funda, en consecuencia en el reconocimiento de los derechos universales del ciudadano sin exigencia alguna de contraprestación directa por parte de la población beneficiaria (Barbeito, 1992 y Lo Vuolo, 1995)

---

<sup>7</sup> Al respecto resulta interesante ver las ponencias y conclusiones presentadas en Aportes Hacia el Plan Fénix, Comisión 5, Políticas sociales y laborales, FCE-UBA, abril de 2002.

<sup>8</sup> Para un análisis más detallado y crítico, ver en particular: Coraggio, 1999.

<sup>9</sup> Incluso para quienes a veces intentan dar una visión más o menos optimista de la situación, el problema no puede soslayarse: "...En este contexto tampoco serán suficientes programas de ayuda a desocupados o de asistencia social ya que la magnitud del problema excede las posibilidades financieras y operativas, no sólo de un Estado quebrado como el argentino sino aún de uno en mejor situación económica", Diario Clarín, Los chicos pobres y el futuro de la Argentina, editorial del 11/06/02.

**Un segundo grupo de propuestas realizadas combina aportes estatales sin recuperó con otros surgidos de la sociedad civil, bajo distinta forma:**

4.- *Tercer sector* que se encuentra asentado en parte sobre trabajo voluntario, pero con el aporte de transferencias continuas de recursos públicos y privados filantrópicos, por lo que no se plantea la posibilidad de su sostenibilidad; este sector está formado por diversas organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro que colaboran en su desarrollo, con objetivos de mejorar la calidad de vida de las personas carenciadas (Revelli, 1998).

5.- *Economía solidaria*, semejante al anterior, pero de inspiración social cristiana de base cuya ideología y cultura impulsarán y mantendrán desinteresadamente al voluntariado solidario. Requiere ayuda económica solidaria y mantenerse no contaminado por los estímulos de las ganancias de tipo capitalista (Gaiger 1999, Razeto, 1991, Za, 2000 y Arruda, 2000).

**Un tercer y último agrupamiento de estrategias para enfrentar los problemas de exclusión que combina aportes privados con otros de distinto tipo e intenta avanzar hacia formulaciones de carácter sostenible:**

6.- *Economía social* como sector surgido de la sociedad civil y formado por organizaciones económicas sin fines de lucro, apoyándose en el asociativismo espontáneo y solidario de los sectores más humildes y relegados a través de cooperativas, mutuales, sociedades laborales, etc. (empresas sociales en la terminología y experiencias europeas, en especial de Italia, España, Francia y los países nórdicos). Dirigido inicialmente a integrar a grupos de personas discapacitadas física y/o laboralmente bajo criterios de eficiencia social y no capitalista (Zamagni, 2000), llegando a la propuesta de empresas comunitarias en el nivel territorial. En algunos países se encuentra evolucionando por razones prácticas hacia un polo que denominaremos la economía del trabajo o hacia el otro opuesto, el del cooperativismo y las sociedades anónimas laborales que aceptan el beneficio empresario y participación del capital (abandonando en este caso, algunos de sus principios originales). Las denominadas redes de trueque (De Sanzo, 1998), basadas en el intercambio de bienes y servicios sin uso de dinero, cuando progresan hacia la producción pueden ser visualizadas como pertenecientes e incorporables a la economía social (Coraggio 1996 y 1999, Lacandela, 2000, Rotelli, 1998, y Lipietz, 1998).

7.- *Economía del trabajo*, también designada como *economía popular urbana o social solidaria*<sup>10</sup>. Orientada por objetivos y sentido de reproducción social ampliada de la vida, que combina aportes estatales de arranque, con los de la sociedad civil, con expresa finalidad de autosostenimiento por ser elaborada para sociedades no desarrolladas con limitada capacidad estatal de subsidio a largo plazo.

Entendemos que es la formulación más madura y completa hasta el momento, dado que abarca componentes económicos (apoyatura en el intercambio mercantil), socio-culturales, jurídico-institucionales y políticos, aunque por ello mismo, la más exigente y compleja. En la esfera social y económica por ejemplo, abarca y perfecciona todos los aspectos indicados en la economía social, agregando la noción de red de emprendimientos y el análisis de circuitos de producción y circulación que cubren otras escalas y modalidades organizativas de la actividad económica más allá de las empresas

---

<sup>10</sup> Al respecto ver la propuesta y discusión sobre denominación y contenido en "La Economía Social como vía para otro desarrollo social" en [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)

sociales, como son los microemprendimientos y las vinculaciones con las PyMEs. Conformar por este medio un subsistema es una de sus pretensiones.

En el plano social, la economía del trabajo no queda limitada a los sectores más pobres y excluidos; por el contrario, expresa la necesidad de incorporar otros sectores y mayor capital humano y social, como los detentados por clases y fracciones sociales de medios y medio bajos con recursos culturales, ingresos y capacidades profesionales y técnicas instaladas. Asimismo, plantea con suficiente detalle los distintos nexos (no sólo económicos) que el sector de la economía del trabajo tendrá con la economía pública y la economía capitalista empresarial, orientadas esencialmente por objetivos de acumulación de poder y de acumulación de ganancias, respectivamente. Para ello avanza conceptualmente en la elaboración de lo que llamaríamos una microeconomía de la unidad doméstica, incorporando aspectos antropológicos y de otras disciplinas sociales cuando resulta necesario para completar el análisis<sup>11</sup>.

Por supuesto, la instalación de una economía de estas características empuja importantes modificaciones en los sistemas de gestión pública y en la legislación. La finalidad última es pluripropósito. Como ya adelantamos, no es sólo enfrentar la pobreza, sino *organizar un nuevo actor social existente pero hoy desestructurado*, disperso, desvalorizado. Significaría dotarlo de nueva identidad por la creatividad, el trabajo y su reconocimiento, superando la pasividad de la espera de soluciones asistenciales: si ello fuera posible, más allá de aumentar la inclusión social, se generaría una importante transformación cultural.<sup>12</sup>

### **La dificultad del crecimiento económico socialmente sostenible**

El grado de desequilibrio social dominante en estos últimos años es de tal magnitud y calidad, que resulta difícil imaginar que el crecimiento económico de tipo tradicional por sí solo, sin cambios estructurales como diríamos en términos desarrollistas, lograra ser tan rico en materia de empleo (Neffa, 2002) como para morigerar la actual situación de desocupación, subocupación, y precarización laboral. O bien de alcanzar una situación social razonablemente sostenible. Ello es así, si tenemos presente y aceptamos que en nuestro país:

1) la denominada informalidad ya no tiene probabilidad para constituirse en un sector capaz de dar refugio a las situaciones de baja creación de empleo o falta de puestos de trabajo, como sucedió y sucede en otros países del mundo. En nuestro país registra un comportamiento considerado “anómalo”, pues resulta también expulsor de mano de obra en los últimos años en plena crisis socioeconómica (Lindenboim, 2000; Beccaria, 2000; Carpio, 2000). Esto es, que ha tenido un comportamiento procíclico. Como consecuencia de las transformaciones económico-técnicas ocurridas en los 90’, predomina el cuentapropismo de sobrevivencia y se produce una visible reducción de los ingresos percibidos en el sector (Cimillo, 2000). Por la repercusión de la segmentación del mercado laboral, es dable esperar que el crecimiento del producto con disminución del desempleo no se difunda con el ritmo necesario al borde de la periferia

---

<sup>11</sup> Este es un capítulo ausente de la economía tradicional en la que la unidad doméstica sólo es vista como unidad de consumo y de provisión al mercado de fuerza de trabajo.

<sup>12</sup> Con respecto a la economía popular urbana y la economía social o del trabajo, ver en la bibliografía las publicaciones de J.L. Coraggio.

informal, trabando la demanda. Otro hecho inédito es observar que toda contracción del empleo, con o sin crecimiento, se traslada amplificada al sector informal (Kritz, 2002).

2) la suba registrada en los últimos años de la precariedad laboral de explotación intensiva de la mano de obra, no afecta sólo a las pequeñas firmas y microempresas como ha sucedido en el pasado. Es un fenómeno bastante difundido e incluso grandes firmas y organismos públicos aplican mecanismos de desregulación y precarización del trabajo asalariado. Alcanza a más de un tercio de los trabajadores al final de la década y es visible su continuo incremento. La situación de los trabajadores precarizados es considerada como de fragilidad, inestabilidad e incertidumbre, resultando generadora de exclusión social, en especial cuando abarca a gran proporción de jefes de hogar (Lindemboin, 2000 y 2002). Además, por el lado de los ingresos, los trabajadores precarizados han estado por debajo de los que tienen situaciones laborales protegidas.

3) la necesidad de aumento de la eficiencia de las PyMEs para avanzar en términos de competitividad capitalista y de mejoras tecnológicas, reduce las esperanzas de que resulten grandes generadoras de puestos de trabajo. Se han realizado estudios y análisis de experiencias (micro y meso económicas) buscando su caracterización, considerando sus actores y sustento territorial, describiendo su operatoria y estableciendo los mecanismos e instrumentos que pueden llevar a impulsar su avance (Yoguel, 2001; Fardelli, 2001; Levin, 2001; Moori-Koenig, 1998). Lo que conocemos de las organizaciones exitosas de este tamaño es que resultan cada vez más capital intensivas y por tanto, ahorradoras de mano de obra. A ello se agrega, las dificultades financieras, organizativas y técnicas detectadas. Pero, en general, las experiencias han sido captadas con una visión que no incluía la posibilidad de inserción en cadenas productivas y de circulación más amplias, como sería el intento de establecer una estrategia de organización vinculada a una economía social o del trabajo solidario. Por supuesto, creemos que una estrategia de desarrollo que no tenga en cuenta una política productiva dirigida a las PyMEs y los microemprendimientos no es viable, pero conjeturamos que es insuficiente para superar los crecientes desequilibrios socio ocupacionales de nuestro país.

4) para atender la expansión de la PEA en los próximos 10 años, sin aumentar la desocupación, el subempleo y la precarización del trabajo, esto es, sin agravar la situación que se registraba a mediados del 2001, sería necesario incrementar la creación de puestos de trabajo en un promedio cercano a los 300 mil por año (pleno empleo equivalente). Pasar de un total de 12 millones de ocupados (ahora reducidos en unos 750 mil más) a unos 15 millones. Los estudios de mediano y largo plazo sobre la relación elasticidad-producto del empleo en el caso argentino (Monza, 2001 y 2002), con sus proyecciones correspondientes, indican que resulta necesaria una tasa anual acumulativa de crecimiento del producto, no menor al 7%. Pero de manera continua durante 10 años, para alcanzar la meta de nación “socialmente sostenible”. Nos parece muy aventurado y a la vez poco imaginativo apostar a semejante nivel de crecimiento de la economía, imposible de hallar en la experiencia histórica del tercer mundo, sólo para mantener los irritantes niveles de desequilibrio social existentes.

En función de estos grandes indicadores y dado que no parece posible aumentar de manera rotunda el número de puestos de trabajo en un nivel aceptable por la vía del crecimiento, ni con el recurso de la expansión del sector informal, ni con el impulso de los microemprendimientos y una política muy activa hacia las PyMEs por sí mismos; ni

es posible contar por otro lado, con suficientes recursos financieros y presupuestarios para hacer efectivas las políticas sociales compensatorias, salvo con un fuerte aumento de la recaudación impositiva y previsional, o de otros tributos, nos preguntamos: ¿cómo hacer para aplicar más recursos de manera que no colisione ello contra los intereses dominantes regulatorios del actual proceso de acumulación de capital que el tipo de modelo vigente impone? Entonces: ¿cómo lograr revertir a futuro una situación tan dramática como la existente y que cada día trae y seguirá trayendo nuevos conflictos sociales y tensiones político-institucionales?

A la vez: ¿será posible evitar la aplicación de las insuficientes y anacrónicas políticas sociales en boga que no superan la exclusión social y reorientar gradualmente los recursos destinados a sostenerlas (Abramovich, 2002) hacia el impulso, consolidación y desarrollo de una estrategia transformadora de esta economía popular, que crece defensivamente por sí misma pero de modo lento y/o anárquico<sup>13</sup>, en programas y proyectos de la economía social o del trabajo solidario?

### **Las empresas sociales: eslabón sustancial de la economía alternativa**

La denominada *empresa social* resulta un componente muy importante de las estrategias mencionadas en los puntos anteriores. Sin embargo, no existe como forma jurídica en nuestra normativa y debe ser implementada.

La empresa social no tiene aún una definición unívoca entre nosotros, ni tampoco en el nivel internacional. Esto nos llevó a construir una matriz (que se incluye al final del capítulo) volcando sus rasgos sobresalientes con base en las definiciones con que son planteadas por diversas instituciones y autores cuyas menciones aparecen en la bibliografía. Y rescatar los nexos comunes y más destacados que pueden ser de interés para elr una definición para nuestras necesidades nacionales.

Los rasgos principales que surgen a nuestro entender de la comparación y que parece de interés incorporar en una legislación nacional sobre la materia, resultan los siguientes:

- 1) igualdad de oportunidades para constituirse e incorporarse como asociado, sin limitaciones de credo, étnicas, de género, ideológicas, etc.
- 2) doble propósito del emprendimiento: a) social y b) económico
- 3) posible triple propósito: desarrollo comunitario local y de promoción de áreas desfavorecidas
- 4) propósito social: enfrentar la exclusión social creciente, abarcando el trabajo vulnerable en sentido amplio, esto es desde el punto de vista biofísico y sociocultural
- 5) propósito económico: producción de bienes y servicios destinados al mercado
- 6) tendiente a la autosostenibilidad económico – financiera, total o parcial, en el mediano plazo
- 7) actores incluidos: especialmente aquéllos que necesitan reinserción laboral e inclusión social
- 8) tipos de integrantes que son asociados: asalariados oriundos de desocupación, marginación, informalidad, discapacidad, etc.
- 9) forma jurídica: a) cooperativa de trabajo sin fines de lucro que no intenta maximizar ganancias con número no muy alto de integrantes y/o b) cualquier figura jurídica asociativa existente que resulte asimilable (funcional o comprensivamente) a la economía social o solidaria
- 10) distribución de utilidades o excedentes: reparto limitado total o parcial, con devolución a la comunidad local o que define su ámbito de acción

---

<sup>13</sup> En el caso de los nodos de trueque, el crecimiento registrado nada tiene de lento; por los problemas detectados, más bien es explosivo y anárquico (Stancanelli, 2002).

- 11) utilización del balance social como instrumento para definir la distribución, en vinculación con posible incremento del patrimonio local y los intereses comunitarios de beneficiarios (puede exigir que las externalidades positivas sean superiores a los beneficios internos, según la actividad y composición); casos de fidelización del consumo y que no interfiera en la finalidad de autosostenibilidad
- 12) forma de gestión: participativa y democrática en base 1 voto = 1 trabajador = 1 asociado; adaptación de la gestión “empresarial” a sus objetivos
- 13) autonomía en la decisión y el comando interno: directorio con mayoría de trabajadores asociados con posible representación de intereses comunitarios, de beneficiarios y/o locales.
- 14) autogestión con control sobre el balance social.

Además, puede ser pensada como un elemento aislado, atomizado, o bien un eslabón desde el punto de vista de su inserción en una cadena (o circuito) de producción y circulación de productos y servicios vinculada a través del mercado conformando un subsistema de actividades productivas y sociales.

Su función es ayudar a construir o reconstruir dicho circuito enriqueciendo el entramado comunitario, servir de punto de incorporación de los sectores sociales marginales y excluidos, ampliando el acceso al trabajo, captar y potenciar las capacidades y energías sociales existentes de los sectores relegados ahora dispersas, colaborar en la emergencia de nuevas fuerzas emprendedoras, facilitar la autonomía de las personas al producir promoción laboral autosustentable, mejorar la formación para el trabajo en equipo, producir lazos de solidaridad y cooperación... Y podríamos agregar nuevas propiedades o atributos a este registro, hasta arribar a la idea de “generar ciudadanía” en las personas involucradas. No sólo produce bienes y servicios, produce sociedad (relaciones sociales, comportamientos, instituciones) para lo que es mejor pensarla de manera no aislada, sino componiendo redes que impulsen el sistema.

De acuerdo con sus fundamentos<sup>14</sup>, la empresa social se propone finalidades de tipo económico y social, incorporando a personas con problemas en el mercado capitalista de trabajo (no solamente biofísicas, sino socioculturales como enunciamos) al tiempo que les brinda capacitación o recupera las habilidades existentes melladas por el no uso para el trabajo. Intenta garantizar la igualdad de oportunidades al proponerse evitar cualquier tipo de discriminación étnica, cultural o de creencias. Los anteriores sujetos de las políticas sociales asistencialistas los transforma en productivos y creativos, a la vez que utiliza los recursos destinados a ellos en financiamiento de créditos para la inversión y subsidios para el capital de trabajo. Pero no abandona la meta de autofinanciamiento para el momento similar a la de actividad madura. Para ello impulsa el asociacionismo productivo capaz de generar bienes y servicios para generar más bienes. La confianza mutua, los lazos de cooperación y la participación solidaria están por detrás de dicho accionar mancomunado, fundamento de cualquier cambio cultural que desplace los efectos negativos del individualismo disgregador (aunque afirmando la personalidad e individualidad).

Para llevar a cabo la inserción social en un sistema o subsistema de economía social o del trabajo (que forma parte del sistema económico), no se desechan los vínculos mercantiles (Coraggio, 1999). Entendemos que el mercado no sólo excluye y aliena, y es factor de enfrentamiento entre oferentes y demandantes, o proveedores y consumidores. Existen autores que entienden que esa visión del mercado es sesgada, dado que también, contradictoriamente, alimenta intercambios entre el trabajo y el conocimiento, provoca encuentros y experiencias relacionales, integra sujetos, organiza vínculos y brinda comunicación e información. Sin

---

<sup>14</sup> Estas son las particularidades de la empresa social, según la convocatoria de la UFI; Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación y el Programa PICT de Italia para el Foro de Universidades (julio de 2001). En el mismo participó activamente el ICO-UNGS.

idealizar estos aspectos, podemos afirmar que es dable revalorizar los vínculos mercantiles antinómicos como componentes de la crítica a la insuficiencia del solidarismo voluntarista y el asistencialismo estigmatizante.

Adecuadamente orientada en términos estratégicos, esta unidad de apropiación y transformación productiva da respuesta a necesidades colectivas no satisfechas, compartiendo el mercado con las empresas capitalistas, si la oportunidad y las circunstancias se presentan. En consecuencia, debe satisfacer criterios de buena administración y de eficiencia, promoviendo la modernización e innovación tecnológica cuando es adecuado, así como la fidelización del consumo. Y ello es posible, en función de la cooperación técnica que reciba e internalice. Sus miembros, tal como señalamos, no son simples accionistas, están involucrados directamente y participan activa y democráticamente de las decisiones de la empresa.

El legal y normativo es el aspecto fundamental que se hace imprescindible impulsar como precondition de la economía social (Coraggio, 2001), respecto del cual es posible avanzar reflexiones y propuestas de implementación y desarrollo aquí. Al respecto cabe recordar que en nuestro país el régimen asociativo ha sufrido un grave deterioro, dadas las modificaciones que desde la última dictadura militar se introdujeron, castigando y desalentando a las cooperativas de trabajadores a favor de las cooperativas de capital (Instituto de Estudios Cooperativos, 1999), para después, intentar la minimización de todo el sistema. Se necesita una legislación nueva que contemple adecuadamente la empresa social y facilite su organización y promoción, en vista de que las cooperativas de trabajo y otras formas asociativas de gran interés que la realidad concreta impulsa, tienen actualmente una figura ambigua e incompleta frente al marasmo generado por la exclusión social (Levin, 2001).

### **Actores y procesos involucrados con marco en el desarrollo local**

Distintos estudios muestran que, frente al permanente agravamiento de la situación socioeconómica del país, es necesario utilizar a fondo el marco del desarrollo local y regional como un segmento del territorio adecuado para diseñar y ejecutar propuestas de transformación (Coraggio, 1997; Federico-Sabaté, 2001b) si se brinda el marco global que se indicó resumidamente. Por su importancia económica, su peso en población, su dotación de infraestructura y servicios urbanos de diferente magnitud, su tradición manufacturera y su capacidad potencial para impulsar interacciones sinérgicas, las administraciones públicas de las comunidades locales de las áreas metropolitanas y otros niveles gubernamentales que actúan en el nivel urbano, reúnen condiciones positivas para intentar esta tarea.<sup>15</sup>

Las investigaciones sostienen a los *espacios de gestión locales* como espacios complejos institucionalmente y cuya potencialidad está muy condicionada por variables que muchas veces no están directamente relacionadas con el desarrollo de los propios programas sociales, del nivel nacional o provincial, por ejemplo. Las condiciones generales y las capacidades socio-políticas configuran un conjunto de condiciones que permiten analizar las potencialidades y también las limitaciones u obstáculos para desarrollar acciones (y articular las originadas en niveles supralocales) orientadas hacia el desarrollo local.

Existen experiencias de distinto tipo que, a pesar de combinar recursos condicionados por el paradigma de intervención de las políticas sociales antes mencionado, lograron reorientarlos en función de objetivos definidos localmente (Chiara y Di Virgilio, 2001a y 2001b). La existencia

---

<sup>15</sup> **Cabe aclarar que las políticas sociales urbanas forman parte de las políticas públicas sociales en general, aunque es reconocible su aplicación en un ámbito determinado (la ciudad) y con ello se plantean algunas particularidades que hacen a las mismas; y destacar también, la enorme importancia que adquieren por el definitorio peso relativo (más del 92% en el último Censo Nacional de Población) que la urbanización significa en nuestro país.**

de una figura que estimule y proteja los emprendimientos sociales, facilitará la articulación complementaria del desarrollo local con otros territorios y permitirá retener los efectos endógenos deseados.

De acuerdo con lo planteado con anterioridad, los circuitos de producción y circulación (Rofman, 1999 y 2000), que son los que deben asegurar, junto a las redes de actividades locales, la finalidad expresa de autosostenibilidad de la política social alternativa basada en el trabajo solidario y el asociacionismo, son bastante complejos.

En lo económico, las cadenas productivas arrancan con una materia primera y recursos naturales a disposición del aparato de producción y siguen con las etapas de su elaboración, transformación, transporte, conservación, comercialización, financiamiento y consumo final, de los distintos productos y servicios vinculadas a dicha materia. En cada eslabón de esta cadena, en cada etapa del circuito, pueden existir varios emprendimientos compitiendo, heterogenizando la oferta o no, con diversos tipos de organización, como ser redes de microempresas, PyMEs, cooperativas y sociedades laborales, empresas similares a las sociales apoyadas por ONGs, grandes firmas de alcance nacional e internacional, etc., dedicadas a las actividades mencionadas. En cada etapa indicada se ofrecen y demandan bienes y servicios de distinta complejidad y elaboración.

El desarrollo de la economía del trabajo, consiste justamente en insertar y/o construir emprendimientos sociales en esos circuitos que cumplan papeles adecuados, económicamente razonables, aprovechando las habilidades o capacidades potenciales del trabajo en estado actualmente no aprovechado, dilapidado, esto es, no ocupado o subocupado. Y excluido del mercado laboral convencional. Habilidades “históricas existentes”, recicladas, mejoradas o creadas por medio de una capacitación específica dirigida a ese fin que intentan ser recuperadas de la exclusión.

Existen millares de experiencias, cuasi espontáneas y cuasi aisladas, de tales emprendimientos en la sociedad civil, luchando por su sobrevivencia, pugnando por afianzarse y dando solución a la exclusión social, vía reproducción social de la vida, prácticamente sin ningún apoyo, promoción y/o reconocimiento público (es como un enorme coro sin dirección, dicen algunos autores). Es en este punto donde parece necesaria una definición sobre la estrategia de implementación de la economía social por parte del sector público, que permita resignificar y reorientar los recursos presupuestarios y financieros para que sustituyan las políticas sociales de tipo tradicional, hoy consideradas anacrónicas, por el apoyo a los diversos emprendimientos sociales en general y a las empresas sociales en particular.

Muchas iniciativas de la economía popular hoy dispersas, podrían ser organizadas productivamente, bajo la forma de empresas sociales contextualizadas programáticamente en la economía social. Son iniciativas colectivas, figuras asociativas comunitarias, formas de producción conjunta de grupos de desocupados, sociedades de ayuda mutua, servicios públicos de áreas restringidas autogestionados, ONGs y fundaciones privadas con aplicación de trabajo voluntario y profesional, talleres semi artesanales y artesanales sostenidos por investigadores de diversas organizaciones, la universidad pública y otras instituciones educativas, microemprendimientos, cooperativas de trabajo formadas y rescatadas por los trabajadores de empresas que estaban en quiebra, mercados de nodos bajo trueque solidario, iniciativas de reproducción y trabajo autónomo de unidades domésticas expandidas de la ciudad, el entorno periurbano y el campo, banca ética o social, organizaciones de crédito solidario, y muchas otras (Coraggio, 2002 y Federico-Sabaté, 2002).

La mayor parte de las veces, son experiencias de la economía popular no articuladas o bien dificultosamente articuladas aún cuando ello es factible, tanto por deficiencias en el marco normativo como en las políticas institucionales seguidas. En todas ellas, según la experiencia parcial, existen creadores e impulsores con características singulares que de ser rescatadas

permitirían replicarlas, pero no han sido registradas y sistematizadas al no existir un proyecto al respecto. Asimismo, se encuentran también programas del sector público y de instituciones privadas que impulsan y promueven organizaciones sociales, que deberían ser combinados y concatenados. ***Creemos que evitar las pérdidas, en casos irreparables, de capital social y capital humano que están ocurriendo día a día como consecuencia de la exclusión, permitirá además, acortar la fase negativa de la crisis y disminuir en mucho los costos sociales de la misma.***

La existencia de una figura como la de la empresa social, requerida para construir y encaminar la iniciativa económica, posibilita a todas luces, ofrecer un marco normativo adecuado para avanzar rápidamente en dar solución eficiente a muchos de los problemas que se presentan. Actualmente resulta más complicado dar una respuesta orgánica al no poder contar con facilidades concretas fundadas en dicha figura legal. Dichos problemas son algunos de los que aparecen relevados y señalados, como podrá verse, por estos primeros estudios de campo que aquí presentamos.

#### BIBLIOGRAFIA DEL TEXTO Y LA MATRIZ

Abramovich, A. L. y Federico-Sabaté A. M., (2002). **Condiciones económicas que justifican el impulso de una estrategia de desarrollo la economía social o del trabajo**; en Argirópolis. Periódico Virtual Universitario, Mundo Urbano nº 19 UNQui, UNL, UNLP, Buenos Aires. [www.argiropolis.com.ar](http://www.argiropolis.com.ar)

Altimir O. y Beccaria L. (1998), **Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina**; Informe de investigación nº 4, Instituto de Ciencias de la U.N.G.S, San Miguel.

Arruda M. (2000), “A economía solidaria”, **Revista Conjuntura Social nº 5** (noviembre), Rio de Janeiro.

Azpiazu, D. (1998), **Las privatizaciones en la Argentina y la concentración del poder económico**, conferencia en el ciclo sobre Economía, Tecnología y Gestión (29/05), Buenos Aires.

Banco Mundial (1999), **Combatir la pobreza, 2000-2001**, Washington.

Barbeito A. y Lo Vuolo R. (1992), **La modernización excluyente**, Unicef-CIEEP-Losada, Buenos Aires.

Beccaria L., Carpio J. y Orsatti A. (2000), Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico, incluido en **Informalidad y exclusión social**, SIEMPRO-OIT-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bouzols Ch. (2002), **Inter – reseaux économie solidaire**, Revue nº 13, febrero, París.

Carpio, J., Klein A. y Novacivsky I. (2000), Introducción en **Informalidad y exclusión social**, SIEMPRO-OIT-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

CEPAL (1999), **Panorama social de América Latina**, Santiago de Chile.

CEPES (1998), **Modelos formativos en gestión de empresas de economía social**, Confederación empresarial española de la economía social, Madrid.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2001a) “**La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)**” Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C., 6 al 8 de Septiembre.

.... (2001b) “**Las transformaciones de los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires**” En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 - 9 de noviembre.

Cimillo E. (2000), Empleo e ingreso en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino, incluido en **Informalidad y Exclusión Social**, SIEMPRO-OIT-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Coraggio, J. L., (1996) “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. En: Peñalva, S y Rofman, A. (comp.) **Desempleo estructural, pobreza y precariedad**. Serie La Investigación social. Nueva Visión. Buenos Aires.

... (1997), **Descentralización, el día después...** Cuadernos de Posgrado, Serie cursos y conferencias de la UBA, Buenos Aires.

... (1999), **Política social y economía del trabajo; alternativas a la política neoliberal para la ciudad**, Mino y Dávila Editores-UNGS, Madrid.

... (2001), Criterios y condiciones básicas de una estrategia de desarrollo que genere empleos e ingresos sostenibles, incluido en Federico-Sabaté A.M. (2002) **Economía y Sociedad de la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los 90**, Edición AL MARGEN-UNGS, Buenos Aires.

... (2002), **A propuesta de economía solidaria ante a economía liberal**. Exposición presentada en el Foro Social Mundial, Porto Alegre, 1-5/02/02. Publicado en Economía Solidaria, um setor em desenvolvimento, URB-AL, Sao Paulo.

Daga A. (2000), propuesta en el Seminario Taller: **Marco normativo y regulación de las organizaciones sociales sin fines de lucro**, Ministerio de T., E. y F. R. H. de la Nación, 14/11, Buenos Aires.

Danani C. (1996), Algunas precisiones sobre política social como campo de estudio y la noción de población-objeto, incluido en Hintze S., **Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico**, Ed. CBC, Buenos Aires.

De Sanzo C., Covas H. y Primavera H. (1998), **Reinventando el mercado**, Ed. Programa de autosuficiencia regional, Buenos Aires.

Digestus (2000), “**Rapporti di sintesi, verso l’impresa sociale: un percorso europeo**”, Fabrizio Cafaggi, Trento.

**Draibe, S. (1994)** “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”. En: **Desarrollo Económico** Nro. 134, vol 34 Julio-setiembre.

Fardelli C., Lopresti E. y Zalazar R. (2001), **Las organizaciones de la economía social como promotoras de microemprendimientos**, UNQUI, Argirópolis.

Federico-Sabaté A.M. (2001a), **La economía del trabajo y las empresas sociales como base de una estrategia social**, ponencia, ver Actas del VI Congreso Internacional del CLAD, (Publicado en Revista Mundo Urbano nº 16, Argirópolis, UNQUI-UNL-UNLP, junio de 2002), Buenos Aires.

... (2001b), **Desarrollo local y economía urbana**, Curso de Posgrado del ICO-UNGS, San Miguel.

... (2002), "La economía del trabajo como estrategia sostenible de la política social alternativa", **Revista de Ciencias Sociales**, nº 49, F. de C. Sociales-UBA, Buenos Aires

Fraciscovich, K. (2000), Cooperativas sociales, UNLP.

Gaiger L.I., Besson M., Maccari L., Sommer F. e I. (1999), "**A economia solidária**", Cuadernos Dedope, Universidad doVale do Rio Sinos, número 15.

IDEP – IDEF/CTA (2000), **Transformar la crisis en una oportunidad**, Buenos Aires.

Instituto de Estudios Cooperativos (1999 y 2000), **Anuario de Estudios Cooperativos**, Universidad de Deusto, Bilbao, España.

Kliksberg B. (1999), **Repensando el estado para el desarrollo social. Más allá de convencionalismos y dogmas**, mimeo, Buenos Aires.

Kritz E. (2002), El mercado de trabajo, **Suplemento Económico** del diario Clarín, 10 de febrero, Buenos Aires.

Lacandela M. y Colamussi, F. (2000), **La cooperativa sociale l'obiettivo: un'esperienza in divenire**, Stampasud, Progetto Herbora, Mottola.

Levín A. y Verbeke G. (2001), **Estado del arte de la investigación sobre el cooperativismo argentino reflejada en revista especializadas**, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de C. Económicas de la UBA.

Lindemboin J. (2000), **Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo**, Parte 1 y 2, Cuadernos del CEPED nº 4 y 5, Instituto de Investigaciones Económicas de la F. Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires.

... (2002), **Metamorfosis del empleo en Argentina**, Cuadernos del CEPED nº 7, Instituto de Investigaciones Económicas de la F. Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires.

Lipietz, A. (1998), **L'opportunité d'un nouveau type de société a vocation sociale**, CEPREMAP, París

Lo Vuolo R. (1995), **Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano**, Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires.

Maciel V. (2000), propuesta en el Seminario Taller: **Marco normativo y regulación de las organizaciones sociales sin fines de lucro**, Ministerio de T., E. y F. R. H. de la Nación, 14/11, Buenos Aires.

Moori-Koenig V. y Yoguel G. (1998), **El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación**, Idel-UNGS, número 9, San Miguel.

Monza, A., Casanovas, L. y Crucella, C. (2001), **Crecimiento y desempleo**. Siempre, Buenos Aires (en prensa)

... (2002), **Crecimiento y empleo en Argentina. Situación y perspectivas**, incluido en Cuadernos del CEPED n° 7, Buenos Aires.

Neffa J. C. (2002), **Situación y perspectivas del mercado de trabajo**, incluido en Cuadernos del CEPED n° 7, Buenos Aires.

... (2002), **Promoción del empleo y derechos laborales**, Aportes al Debate del Plan Fénix, F.C.E.-UBA, abril, Buenos Aires.

Oszlak, O., 1994, "Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras". En Klisksberg, B. (Comp.); **El Rediseño del estado. Una perspectiva internacional**. México. INAP/Fondo de Cultura Económica.

PNUD-BID (1993), **Reforma social y pobreza**, Buenos Aires.

POUR (2001), **Economie solidaire, ancrer l'Utopie, tisser l'avenir**, Revue Pour n° 172, diciembre, París.

Razeto L.(1991), **Empresas de trabajadores y economía de mercado**, PET, Santiago de Chile.

Revelli M. (1998), El Tercer Sector, una revolución en la vida económica y social, en **Revista de política y ciudadanía** n° 4. Buenos Aires.

Rofman A.B.(1999), **La economía regional de Argentina en el Siglo XX**, ARIEL, Buenos Aires.

... (2000), **Desarrollo regional y exclusión social**, Amorrortu editores, Buenos Aires.

Rotelli F. (1998), "**Empresas Sociales en Italia, Balances y Perspectivas**", Documento 3 del Foro Intermunicipal Buenos Aires sin Fronteras, 27-29/04, Buenos Aires.

Souza Nunes R.E. de (2002), ponencia del Seminario Internacional sobre experiencias de Economía Solidaria, 28 y 29/03, incluido en Federico-Sabaté A.M., **Economía Solidaria**, Projeto URBAL, Río Claro, Sao Paulo (en edición).

Stancanelli P. (2002), **Explosivo crecimiento de los clubes de trueque**, Le Monde Diplomatique, año III, n° 36, Buenos Aires.

Yoguel G. (2000), **Exposición sobre PyMEs industriales en las Jornadas Preparatorias** del Seminario Internacional Las Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México, Idel-UNGS, San Miguel.

Za, L (2000), **Famiglie e qualità della vita in Puglia**, Pensa multimedia, Lecce, Italia.

Zamagni, S (2000), **Encuentro sobre normativas entre el Tercer Sector y la Empresa Social**, conferencia en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación, 19/10, Buenos Aires.

ANEXO

MATRIZ DE PRINCIPALES RASGOS DE LAS EMPRESAS SOCIALES (ver bibliografía)

<b>Tipo de definición por origen o autor</b>	<b>Finalidades Sociales</b>	<b>Actividad económica</b>	<b>Papel de la actividad económica</b>	<b>Población participante/ tipos de integrantes</b>	<b>Forma jurídica asimilable</b>	<b>Destino (uso) de los beneficios económicos</b>	<b>Modelo de gestión</b>	<b>Participación en el desarrollo de la comunidad local/ Nivel de autonomía</b>
1. Rotelli Franco	Integración social evitando inestabilidad laboral y generando inclusión.	Producción de bienes y servicios para mercado	Invertir en capacidad laboral de la gente, con subsidio	Vulnerable	Cooperativa de trabajo sin fines de lucro	No busca ni arroja utilidades subordinada a la satisfacción de necesidades y a la calidad de las relaciones sociales	Democrático y participativo	Reutilización local o regional de patrimonio edilicio y físico de baja utilización
2. CEPES	Solidaridad e integración social; tomar a cargo empresas en crisis e incrementar el empleo	Producción de bienes y servicios para el mercado	Auto Sostenible en cierto plazo	Sin restricciones	Cooperativa de trabajo y sociedad laboral	Mejores condiciones de vida e incremento de ingresos de los asociados	Democrática y participativa con formación empresarial especial	Derrame regional de excedentes y beneficios
3. Leonardis et.al.	Construye redes de seguridad para sus miembros		Presupone la aceptación de un riesgo empresarial	Vulnerable	Abarca diversas formas asociativas			Usa y potencia los recursos locales

	Incluye una actividad reparadora de los recursos del medio ambiente y de las capacidades de las personas		Impulsa la Redistribución del ingreso					Sustentabilidad Medioambiental
4 Coraggio	Generan valor <i>social</i> agregado, enfrentan la exclusión y Tienden a la Reproduc. Ampliada de la calidad de vida.	Estrategia productiva para que lo social se vuelva rentable, pero cuyo lugar de elección es lo social, la reproducción, la asistencia, la redistribución - Hace oferta privada de bienes públicos				No tiene fines de lucro y no distribuye utilidades a sus asociados	Amplia participación y control interno	
5 Cumbre Mundial de Desarrollo Social (1995) y Conferencia Internacional de Economía Social (1997)	Servicios a los miembros o colectividades				cooperativas, sociedades mutuales u otras organizaciones sin fines de lucro	primacía de las personas y el trabajo sobre el capital	proceso democrático	autonomía administrativa

6 Definición consensuada entre 15 universidades europeas (EMES)	Atención necesidades sociales y comunitarias	a) actividad continuada de producción de bienes y/o servicios; b) opera en un mercado	Autosostenibilidad parcial o total	Nivel significativo de riesgo económico Grupo comunidad (trabajadores, beneficiarios, voluntarios, etc.)	No define	Limitación a la distribución (parcial o total), destinada a ser patrimonio de la comunidad en donde actúa	a) El poder de decisión no está en manos exclusivas del que pone el capital; b) naturaleza abierta y participativa	Dimensión y expresión comunitaria, por fidelización al consumidor Autonomía en gestión, con contralor comunitario
7 Karina Fraciscovich (UNLP)	Reinserción al mercado laboral y una mejor calidad de vida para sus asociados	Producción de bienes y servicios			Cooperativa particular Cooperativa social			
8 Victoria Maciel	recuperar la identidad laboral y bienestar personal perfeccionamiento tecnico y personal	proyecto productivo colectivo			Agrupación solidaria		cooperacion, equidad y lazos de ayuda y asistencia mutua	crecimiento del desarrollo local, tendiendo a la inserción de la comunidad
9 CESOT	Sostener una estrategia de inclusión activa de las personas en situación de riesgo social. Conjugan objetivos tanto empresariales como sociales	Proporcionan bienes y servicios al mercado con criterios de rentabilidad y viabilidad						

10 Anna Daga (Foro de Universidad. Del M.D.S. y M.A.)	Finalidad de interés comunitario, colectivo o social: inserción social y/o laboral, y/o tutela del ambiente, de la salud, de la cultura, de la educación). Promueve la igualdad de oportunidades.	Producción de bienes y/o servicios destinados al mercado abierto	Autosostenibilidad; Instrumento para perseguir la finalidad social	Personas en desventaja social y marginalizadas por el mercado de trabajo - base societaria heterogénea, que incluye distintos intereses	Entidad asociativa sin fines de lucro	Los beneficios económicos no se distribuyen entre los socios	Participativo y democrático: participación activa e integrada en la gestión	Estrecho vínculo con la comunidad local, generando confianza y lazos de cooperación
11 Patricia Merkin	Brindar oportunidades de inserción socio-laboral, fomentar el cuidado y preservación del medio ambiente, los derechos humanos	Genera instrumentos de mercado	Se aplica al bien común	Grupos socialmente vulnerables		Reinvierte sus excedentes en programas sociales para su grupo beneficiario	Promueve la autogestión de su grupo beneficiario	
12 Grupo Digestus	Balance social positivo, con beneficios externos mayores que internos	Producción Bienes y servicios		Abierto a Diferentes Grupos	Cooperativa	Limitación total o parcial de reparto	Amplia Participación	Autogestión con control interesados comunitarios
13 OCDE	Evitar exclusión social	Producción Bienes y servicios para mercado	Autosostenibilidad	Desocupados	Diversas formas asociativas son asimiladas	No persigue maximizar beneficios ni distribuirlos	Democrático y participativo	Rehabilitación de áreas desfavorecidas  Autogestión con control comunitario

