

Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina .

Susana Hintze.

Cita: Susana Hintze (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <http://www.aacademica.com/000-062/1470>

Aportes a la noción de políticas públicas

Para la economía social y solidaria en América Latina

Susana Hintze

*Instituto del Conurbano,
Universidad Nacional de General Sarmiento,
Argentina
shintze@ungs.edu.ar*

INTRODUCCION

Los contenidos y la propia denominación de economía social y economía solidaria ha dado lugar a un extenso debate académico en Europa y América Latina (entre otros Defourny, 2003, Laville 2004; Coraggio, 2007, Singer, 2004), así como en las organizaciones sociales y políticas. La economía social es un movimiento iniciado en el siglo XIX en Europa entre cuyos antecedentes, en tanto pensamiento crítico al capitalismo, puede mencionarse a Saint-

Simon, Owen, Fourier y ciertas vertientes del marxismo. La discusión sobre la denominación tiene componentes conceptuales, ideológicos y valorativos e incluso de procedencia geográfica que refieren a un campo en construcción que en América Latina comienza a tomar entidad a fines de la década pasada.

Se adopta aquí la expresión economía social y solidaria (en adelante ESyS) como denominación comprensiva de lo que usualmente y de manera restrictiva se ha denominado economía social tradicional –la larga tradición de experiencias cooperativas y mutualistas- aunadas a las nuevas formas asociativas y de trabajo autogestionado surgidas en años recientes que se asumen como de economía solidaria. Entre las más destacadas: emprendimientos comunitarios; emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil, redes de trueque; empresas en quiebra recuperadas por los trabajadores. En general organizadas en base a formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad y cooperación y primordialmente orientadas a la reproducción de la vida, en las cuales la reproducción del capital es un medio para conseguirlo y no un fin en si mismo (Hintze, 2007).

En América Latina la reflexión sobre el sentido de la ESyS abarca un amplio espectro que de manera simplificada (con los riesgos que ello conlleva) puede ser presentada como moviéndose entre dos opciones polares. Por un lado, la que considera que las organizaciones socioeconómicas que generan trabajo (incluyendo las asociativas y autogestionadas) no tienen posibilidad de evitar la subsunción al capital, al que terminan siendo funcionales al disminuir la presión social sobre el mercado de trabajo y/o el estado. Por el otro, se encuentran perspectivas (dentro de las que se inscribe esta ponencia) que ponen el acento en su potencialidad emancipatoria y contrahegemónica en el marco de un proceso en construcción de nuevas formas de organización del trabajo y la reproducción de la vida y la sociedad, para el cual se considera central el aporte de las políticas públicas en la promoción de tales formas, su consolidación y la de los agentes asociativos. Esto es, en su sostenibilidad.

Se acuerda con Coraggio en que la sostenibilidad de la ESyS no puede ser planteada a nivel micro (el de los emprendimientos);. Llevado al extremo ello implicaría aplicarles un criterio de “sostenibilidad económica mercantil estricta”, sin subsidios monetarios de ningún tipo, criterio que en la práctica no es aplicado a las empresas del capital, que reciben muy distintos aportes. En el proceso de transición hacia la economía social y solidaria aboga por una *sostenibilidad socioeconómica* que admita subsidios económicos generalizados, entre ellos, educación, capacitación, exceptuación de impuestos, sistemas de salud, etc., a partir del principio de redistribución progresiva por parte de la economía pública, y también aportes de trabajo u otros recursos (trabajo voluntario, redes de ayuda mutua, uso de la vivienda para la producción, etc.) no computados como costos (Coraggio, 2005:14).

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: APROXIMACIONES TEORICAS

Las políticas públicas conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica y, a su vez, son por ella condicionada. Tal como plantea Polanyi un cierto sistema económico sólo es posible en cierta sociedad, en la que debe insertarse (echar raíces, entretrejerse, generando así un funcionamiento regular). Y esa inserción sólo es viabilizada por la mediación de instituciones y políticas que impulsan y favorecen ciertas prácticas de sujetos y agentes muy variados en el mediano y largo plazo, regenerando sus condiciones de perdurabilidad, vale decir, su rutinización (Polanyi, 1989).

Las políticas públicas son expresión de la particular relación entre sociedad/economía y estado en una coyuntura determinada. De acuerdo con Lechner se considera que “el Estado repite y reproduce la sociedad; la re-presenta. No es agente de uno u otro grupo social sino la representación simbólica del proceso social en su conjunto”. Esta perspectiva presupone la no separación “orgánica” entre sociedad y estado, entre lo económico y lo

ⁱ “El problema de la sostenibilidad suele ser planteado a nivel de un emprendimiento, sólo vinculado con otros o con consumidores finales a través de relaciones de competencia/cooperación mediadas por el mercado, y expresada, tal sostenibilidad, en una cuenta de ‘capital’ simplificada que registra en términos monetarios las previsiones de los movimientos y formas de los recursos y flujos económicos. Está muy instalado en el sentido común no sólo del público, sino de técnicos y profesionales así como de los mismos emprendedores, que sostenibilidad significa que ‘cierren las cuentas’ y eventualmente que quede un saldo monetario favorable entre ingresos y gastos” (Coraggio, 2005:8).

político y rechaza la idea de “la existencia de una sociedad civil previa e independiente del estado” (Lechner, 1981:1099).

En el marco de estas consideraciones las políticas públicas son entendidas aquí “como conjunto de acciones y omisiones” (iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas) que expresan “una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1995:112-113). En conjunto la política estatal indica las “tomas de posición del estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores” (Oszlak y O’Donnell, 1995:115).

Si bien las tomas de posición del estado no “son sustancialmente diferentes a las de otros actores” consideran que tienen dos características que constituyen una diferencia fuerte: por un lado cuentan con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y con el control de medios de coacción física, por el otro tienen mayor capacidad de repercusión social (Oszlak y O’Donnell, 1995:115). Esta perspectiva permite entender al estado como institución fundamental y al mismo tiempo reconocer la incorporación de otros actores, que también adquieren capacidad de hacer relaciones, disputar sentidos, imponer cuestiones en tanto necesidades y demandas socialmente problematizadas.

En un proceso transicional de construcción de otras modalidades de organización de la reproducción de la vida a partir del trabajo autogestionado, en el cual se reconoce la relevancia de lo estatal, es importante enfatizar la naturaleza *pública* de la acción estatal, para referirla a lo colectivo, a los intereses mayoritarios que debe necesariamente confrontar con la lógica desigualadora y excluyente del estado capitalista (Thwaites Rey, 2004).

En la conformación de un proyecto que dispute la hegemonía capitalista la importancia del estado es central: sin duda *otro estado* diferente al actual, participativo, flexible a las

cuestiones que emergen de las organizaciones de la sociedad civil. Con intervenciones públicas que se democratizan junto con los sistemas de representación política y social (Coraggio, 2007; Kapron y Fialho, 2003).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Las políticas públicas orientadas a la promoción y sostenibilidad de un subsistema de ESyS demandan entonces de una mirada no centrada en el estado, sino situada en los espacios de interacción entre instituciones estatales y de la sociedad civil. Entre sus características pueden mencionarse:

a) Constituyen políticas públicas en sentido amplio. Trascienden el subconjunto de las políticas sociales (dentro de las cuales se las ubica en muchos países de América Latina). Siguiendo a Danani, se reserva el término de *política social* para aquellas “intervenciones sociales del estado” que producen y moldean de manera directa las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales, y lo hacen operando sobre “el momento de la distribución secundaria del ingreso” a través de mecanismos de redistribución. Esto las distingue de las laborales que regulan directamente los ingresos del capital y el trabajo o la distribución del ingreso que deriva de manera inmediata de la producción (Danani, 2004:11-12). En esos términos incluyen y exceden el campo de las políticas sociales, en tanto sus efectos operan también en la redistribución primaria de los ingresos vía apoyo a otras modalidades de trabajo generadoras de ingreso por fuera de la relación capital-trabajo.

b) Son intersectoriales ya que requieren de la acción de diversos organismos, no pudiendo ser resueltas por un sector específico del aparato del estado (gobierno, administración). Refieren a diferentes intervenciones que se corresponden con responsabilidades atribuidas a distintos sectores del aparato estatal: algunas son inmediatamente dirigidas a la producción-distribución-consumo de bienes y servicios (por lo tanto incluíbles en las políticas económicas); otras como las de educación, capacitación, salud, vivienda, infraestructura, protección y seguridad son llevadas a cabo por determinadas áreas sociales;

las de cuidado del medio ambiente y de igualdad de género son consideradas en algunos países como transversales y en otros como funciones de organismos específicos.

c) Las organizaciones socioeconómicas solidarias en las cuales se expresa el trabajo autogestionado asociativo están territorialmente instaladas, y su mayor o menor potencialidad se relaciona con su grado de imbricación en procesos de desarrollo local o endógeno, los cuales no constituyen fenómenos aislados sino resultado de proyectos de mayor alcance. En esos términos son políticas que cruzan, son transversales a los diferentes niveles del aparato del estado: el nacional, estadual/provincial y el municipal/local.

d) Más que el énfasis en lo vertical y jerárquico que implica la distinción entre políticas de arriba-abajo o abajo-arriba, las políticas para la ESyS conforman “un proceso horizontal y dinámico, que implica a diversos actores sociales”. Proceso que no puede ser lineal ni estático y que requiere de un diálogo y aprendizaje continuo a diversos niveles, desde lo nacional a lo local (Mendell, 2007: 57).

CRISIS GLOBAL Y ECONOMIA SOCIAL Y SOLIDARIA: EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La economía de América Latina y el Caribe decrecería 0,3% en 2009, su primer retroceso tras seis años de crecimiento. La tasa de desempleo regional aumentaría a niveles cercanos al 9%, tras ubicarse en cerca de 7,5% en 2008, lo que incidiría en un alza de la pobreza [...] la actual coyuntura pone a los países frente a la necesidad de implementar políticas contracíclicas pero, al mismo tiempo, enfrenta a las autoridades económicas con un panorama caracterizado por la falta de espacio macroeconómico para implementar medidas.”

CEPAL, Comunicado de Prensa, 1/4/2009
www.cepal.org

Hidalgo (2009:1), para quien esta crisis es profunda y va más allá de la del sistema financiero que la dispara, considera que América Latina y El Caribe, al igual que el resto del mundo, enfrenta a un contexto signado por el inicio de la crisis estructural del capitalismo internacional. Esto marca el fin de una fase histórica que se inició a fines de 2003 y se prolongó hasta mediados del 2008. Apoyada en los altos precios de las materias primas y las bajas tasas de interés internacionales, dio sustento a un ciclo económico expansivo, significó una pausa en la crisis de las políticas neoliberales en la región y permitió márgenes de gobernabilidad importantes a las distintas fuerzas y actores políticosⁱⁱ.

En una situación de indeterminación e incertidumbre como la que plantea esta crisis que no da muestra de aquietarse pese a los impresionantes montos que los gobiernos de los países centrales están inyectando para el salvataje de bancos y empresas capitalistas: ¿qué se puede esperar respecto del futuro de la ESyS?

La experiencia argentina puede ser útil para pensar en términos latinoamericanos. En la crisis argentina (que hace brutal eclosión en el 2001-2002), las iniciativas de economía popular/solidaria crecieron fuertemente como respuesta a la expulsión del mercado de trabajo y la exclusión generada por el modelo de ajuste estructural de la década de los noventa. Su masividad fue incluso uno -no el único- de los elementos que desbordaron las redes de truequeⁱⁱⁱ. Su impulso y magnitud no se mantuvo pasado el momento más crítico, aunque perviven ricas iniciativas. La creación del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local y su efecto de arrastre en provincias y municipios fue la respuesta gubernamental a la necesidad de dar solución a las demandas de trabajo.

ⁱⁱ “El momento ha precipitado a partir de la crisis económica y financiera de los EE UU, pero no se limita ni a esas dimensiones ni a ese espacio. Como lo han destacado diversos analistas, al confluir y entrelazarse con otras crisis, la ecológica, la climática, la energética y la alimentaria, han dado lugar a una crisis global, sistémica, que compromete al conjunto del planeta y la supervivencia de la humanidad. Con más énfasis que a inicios de años 90, vuelve a hablarse de crisis de civilización, en la misma medida que las emergencias climáticas y ecológicas han puesto en evidencia los límites de una modernidad que contempla a la naturaleza sólo como objeto de explotación. Un cambio de época se abre paso, pero no está definida su dirección ni delimitados sus contornos” (Hidalgo, 2009:2).

ⁱⁱⁱ Ver las distintas ponencias e intervenciones en Hintze, 2003.

La fase de auge 2003-2008 volvió a poner énfasis en la posibilidad de incluir a través del mercado de trabajo formal e informal y el imaginario de la sociedad salarial como vía para la inclusión volvió a adquirir relevancia. Esto impactó sobre los programas y políticas que son más medidas de asistencialización del trabajo (si bien distintas a las de la década anterior) que apuestas a la construcción de un subsistema de economía solidaria.

Frente a un incremento del desempleo por insuficiencia del mercado de trabajo sumado a un retorno de migrantes expulsados por la situación en los países centrales, es probable que se produzca en la región un impulso a políticas que se orienten a hacer crecer iniciativas de autoempleo en una escala importante, si bien posiblemente dirigidas a la compensación de la insuficiencia coyuntural (no admitida como sistémica) del capitalismo, esto es como sector refugio supuestamente temporario.

En un contexto de crisis generalizada como la actual una estrategia de ESyS se enfrenta al desafío de fortalecerse y expandirse sin perder sus potencialidades contrahegemónicas: superar su actual alcance marginal, que no disputa significativamente espacios con el capitalismo y por eso no entra en contradicción con sus intereses, y constituir efectivamente un subsector con presencia significativa, autonomía, visibilidad pública y capacidad de luchar por tales espacios.

Algunos elementos constituyen condiciones micro y mesoeconómicas favorables a este proceso. Claramente tales condiciones serían puestas en acto de muy distinta manera según la calidad de las políticas que las promuevan y la magnitud de los recursos que las sostengan:

- Los menores intercambios con el mercado y los mecanismos de autoprovisión de crédito de las organizaciones económicas solidarias las conforman en un ámbito más protegido a los embates de la crisis, esto podría potenciarse aún más a través de

su articulación en redes y cadenas (para disminuir la exposición al mercado) y con la ampliación de mercados y monedas sociales^{iv}.

- Su producción está básicamente dirigida al mercado interno, su incidencia podría aumentar sustantivamente si se desarrollan mecanismos de intercambio directo entre productores consumidores, y aún más si esto se solventa con monedas sociales.
- Si esto aumenta su sostenibilidad, podría esperarse una ampliación de su capacidad de crear trabajo. Junto con lo anterior su impacto podría ser significativo en ámbitos locales y aún más si se privilegia el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Los valores de solidaridad, reciprocidad y cooperación son además un importante sostén político-cultural e ideológico ante un probable nuevo periodo del *sálvese quien pueda*, que las décadas de neoliberalismo han marcado en el inconsciente colectivo de toda una generación, como respuesta individual a los avatares sociales que este nuevo proceso de crisis pondrá en primer plano de manera significativa.

¿Puede la crisis abrir espacios para otras formas de organización y reproducción de la vida que generen una sociabilidad más rica? No hay respuestas lineales ni caminos prefigurados desde los cuales responder a esta pregunta, sin embargo en su consideración es ineludible volver sobre el papel de la política en la construcción del orden social (Lechner, 1981).

El estado -que es constituido por medio de las relaciones sociales pero también las constituye- en cada momento histórico expresa distintas correlaciones de fuerzas. Pero en tanto ninguna sociedad es homogénea tampoco el estado es un bloque. En cada coyuntura la hegemonía se construye y se disputa como resultado del carácter contradictorio de las relaciones sociales y del estado. Proponer la acción *en* y *sobre* el estado por parte de los

^{iv} A la manera de las acciones que estimula la Ley para el desarrollo y fomento de la Economía Popular de Venezuela.

movimientos de ESyS en la construcción de un proyecto alternativo reconoce esta dimensión contradictoria (de la forma y del aparato estado): “luchar *en* y *contra* el Estado, al mismo tiempo, es luchar por clausurar sus instancias represivas y ampliar lo que tiene de socialidad colectiva” (Thwaites Rey, 2004:80).

Bibliografía

- Coraggio, José Luis 2007 *Economía social, acción pública y política. (Hay vida después del neoliberalismo)* (Buenos Aires: Ediciones CICCUS).
- Coraggio, José Luis 2005 “Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria”, Ponencia presentada en el Encuentro “El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad.” Universidad de Buenos Aires, 2 - 5 de agosto.
- Defourny, Jacques 2003 “La larga marcha del concepto de economía social” en Vuotto, Mirta (comp.) *Economía Social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE).
- Danani, Claudia 2004 “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social” en Danani, Claudia (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-OSDE).
- Hidalgo, Manuel J. 2009 “Prueba de fuego: América Latina frente a la crisis”, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (Buenos Aires). www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2742.
- Hintze, Susana 2007 *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* (Buenos Aires: Espacio Editorial).
- Hintze, Susana (ed.) 2003 *Trueque y Economía Solidaria* (Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo).

- Kapron, Sergio y Fialho, Ana L. 2004 Políticas públicas para la economía solidaria. En Cattani, A.D. (organizador) *La otra economía* (Buenos Aires, UNGS-OSDE, Altamira).
- Laville, Jean-Louis 2004 (comp.) *Economía social y solidaria. Una visión europea* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE).
- Lechner, Norbert 1981 “Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del estado” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) Vol. 43, N° 3, julio - setiembre.
- Mendell, Marguerite 2007 “Economía social y políticas públicas: el caso de Québec” en Vuotto, Mirta (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social* (Buenos Aires: Prometeo).
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo 1995 “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Revista Redes* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes) Vol. 2, N° 4.
- Polanyi, Karl 1989 *La gran transformación* (Madrid: Ediciones de La Piqueta).
- Singer, Paul 2004 “Economía Solidaria” en Cattani, Antonio D. (org.): *La otra economía* (Buenos Aires: UNGS-Altamira-Fundación OSDE).
- Thwaites Rey, Mabel 2004 *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).