



LA CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA Y SU UTILIDAD PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. CONSIDERACIONES A PARTIR DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN ARGENTINA¹

THE SOCIALLY PROBLEMATIZED ISSUE AND ITS USEFULNESS FOR THE ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES. CONSIDERATIONS FROM THE INSTITUTIONALIZATION OF THE SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN ARGENTINA

AGUSTÍN TORRES² CECILIA IBAÑEZ³

Resumen

Las indagaciones de Oszlak sobre la “cuestión socialmente problematizada” constituyen uno de sus aportes al conocimiento de las políticas públicas en el ámbito latinoamericano. En este trabajo se pretende caracterizar la funcionalidad analítica de los desarrollos teóricos en torno a la cuestión. Para ello se examina el proceso de institucionalización de la economía social y solidaria en la sociedad argentina a través de algunos componentes de la construcción teórica sobre la cuestión.

Palabras clave

Cuestión Socialmente Problematizada. Políticas Públicas. Institucionalización. Economía Social y Solidaria

¹ Trabajo desarrollado en el marco del proyecto “La Dimensión Legal e Institucional de la Economía Social y Solidaria en Santiago del Estero. Condicionamientos para el Desarrollo del Sector y Posibilidades de Respuestas Institucionales” [SeCyT – UCSE].

² Doctor en Humanidades [Universidad Nacional de Tucumán (UNT)]. Investigador del CONICET con desempeño en el Instituto Regional de Estudios Socioculturales [IRES (CONICET / UNCa)]. Docente de la Universidad Nacional de Catamarca [UNCa]. ORCID: 0000-0003-3410-1961. Contacto: matorres@huma.unca.edu.ar

³ Magister en Administración Pública [Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE)]. Becaria doctoral del CONICET con desempeño en el Instituto Regional de Estudios Socioculturales [IRES (CONICET / UNCa)]. ORCID: 0000-0002-9107-8860. Contacto: cecibanez77@gmail.com

Abstract

Oszlak's investigations about the “socially problematic issue” constitute one of his contributions to the knowledge of public policies in the Latin American sphere. This work aims to characterize the analytical functionality of the theoretical developments around the issue. To do this, the process of institutionalization of the social and solidarity economy in Argentine society is examined through some components of the theoretical construction on the issue.

Keywords

*Socially
Problematized
Issue. Public
Policies.
Institutionalization
. Social and
Solidarity Economy*

Primeras consideraciones

Las indagaciones de Oszlak sobre la noción de “cuestión” como asunto socialmente problematizado que impulsa la intervención estatal representan uno de sus lúcidos aportes al conocimiento profundo de las políticas públicas. En su repertorio teórico, la idea de “cuestión” no representa meramente un concepto aislado que porta un significado limitado y específico, sino que, por el contrario, se inserta dentro de los fundamentos mismos que explican a las políticas públicas, puesto que éstas últimas cobran sentido dentro de los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de las cuestiones (Oszlak, 1980). Por tal razón, por la relevancia del trayecto implicado en su configuración, puede sostenerse que la “cuestión” también reviste funcionalidad analítica como vía de interpretación de políticas públicas en contextos determinados. Teniendo en cuenta ello, en este trabajo se pretende reflexionar sobre la mentada virtualidad analítica de la construcción teórica sobre la cuestión, a partir de la utilización de algunos de los componentes principales destacados en dicho desarrollo teórico, para el examen del proceso de institucionalización de la economía social y solidaria en la sociedad argentina, en tanto campo de actuación estatal que presenta características singulares que complejizan su abordaje.

Tal cual es sabido, la economía social y solidaria comenzó a describir desde los primeros años del presente siglo, un curso de marcada expansión en la sociedad argentina (Pastore, 2010; Giavedoni, 2015). En ese desarrollo, el movimiento social y solidario registró una intensificación de la funcionalidad social, al renovar su sentido como alternativa de rescate social y de integración al circuito laboral o productivo para individuos pertenecientes a

segmentos poblacionales socioeconómicamente vulnerables. Este crecimiento del sector no sólo se reflejó en una mayor difusión de sus entidades tradicionales sino, también, en la aparición de figuras hasta entonces no convencionales. Este último rasgo comportó una resignificación de la economía social al constituirse en un ámbito de acción para una serie de iniciativas asociacionistas y horizontales que, por su por sus propias condiciones de conformación y desenvolvimiento, no se ajustaban a la estructura de las expresiones clásicas.

Este crecimiento del sector contó con el acompañamiento estatal a través de la implementación de programas públicos específicos de promoción de las iniciativas del espacio. Sin embargo, a pesar del despliegue de herramientas de fomento, el espacio social y solidario no dispone, aún, en el orden nacional de un marco normativo exclusivo de alcance genérico que brinde reconocimiento a sus actores y prácticas, consagre sus principios y valores rectores y contemple los diferentes aspectos concernientes a su desenvolvimiento. Frente a tal panorama, algunos ordenamientos provinciales decidieron abordar la problemática del déficit de regulación y avanzar, conforme a diferentes criterios y fundamentos, en la normación del ámbito social y solidario.

De esta manera, el campo social y solidario en la fisonomía que fue revelando en los últimos años fue desarrollándose con un marco institucional que exhibió, por una parte, el despliegue de un repertorio de programas públicos de promoción y sostenibilidad que atravesaban los diferentes niveles de la ordenación estatal (nacional, provincial y municipal) y, por otra parte, un encuadramiento normativo limitado. Así, el cuadro normativo de la economía social y solidaria si bien se integra con la concurrencia de legislación nacional privativa para las figuras clásicas (mutuales y cooperativas) y de regímenes específicos en algunos ordenamientos provinciales, da cuenta, como su principal rasgo, de la carencia de una norma federal de carácter general y de abordaje exclusivo para el amplio y diversificado escenario que exhibe el sector en su actualidad. Las características de la cobertura legal del espacio social y solidario constituyen unas de las inquietudes principales que el estado de la dimensión institucional plantea a sus diferentes actores y que, desde hace un tiempo, se ha insertado en el debate pertinente.

Precisamente, acudiendo al andamiaje teórico y conceptual propuesto por Oszlak puede sostenerse que lo atinente a la cobertura legal de la economía social y solidaria configura una de las “cuestiones socialmente problematizadas” que integra el temario de su proceso de institucionalización en la sociedad argentina. Por ende, entendiendo que la “cuestión”, en tanto construcción teórica con virtualidad para la caracterización analítica, posibilita no solamente nominar una problemática prevaleciente dentro de una trama institucional determinada, sino también identificar en profundidad los componentes sustanciales de dicha problemática y

comprender sus implicancias tanto concretas como eventuales, se indaga sobre los aspectos centrales de la regulación legal de la economía social a partir de los desarrollos de Oszlak concernientes a aquella noción. Con tal cometido, este análisis se ordena en torno a dos ejes de exposición, que también determinan la estructuración del trabajo. Así, en primer término, se recorren los contenidos principales de los aportes de Oszlak sobre su propuesta de “cuestión”, colocando el foco en aquellos elementos conceptuales e interpretaciones que pudieran resultar útiles para el tratamiento del tópico delimitado. En la sección siguiente se despliega el segundo segmento del estudio en donde se caracterizan algunos aspectos relevantes de la problemática identificada, acudiendo, para su comprensión, a las consideraciones y ponderaciones implicadas en la noción de cuestión, previamente revisitadas. Finalmente, se expresan una serie de reflexiones integrando algunas apreciaciones derivadas del tratamiento efectuado.

Aspectos metodológicos y conceptuales

La contribución se ajusta, en cuanto su finalidad, esencialmente, a los abordajes de tipo descriptivo, introduciendo un ligero matiz exploratorio expresado por la integración de los extremos temáticos articulados [desarrollos teóricos sobre la cuestión socialmente problematizada por un lado y la institucionalización de la economía social y solidaria en la sociedad argentina por el otro]. El desarrollo del estudio, por su naturaleza, reviste un carácter cualitativo.

En lo referente a lo conceptual corresponde destacar que el término institución es empleado en este trabajo en su acepción técnica que alude a normas, reglas y estrategias que habilitan, exigen y prohíben acciones dentro de determinados parámetros contextuales (Ostrom, 2015) las cuales pueden encontrarse expresadas formal-leyes; códigos, reglamentos; estatutos- o informalmente-normas sociales; prácticas culturales- (Watkins y Westphal, 2016). En el caso del análisis que se desarrolla aquí se consideran estrictamente, las normas institucionales formales, es decir escritas emanadas de los órganos competentes.

La construcción teórica en torno a la “cuestión socialmente problematizada”

En el pensamiento de Oszlak -desarrollado en este punto inicialmente de forma conjunta con O'Donnell- (Oszlak y O'Donnell, 1995), las políticas estatales en sentido estricto, es decir las políticas públicas propiamente dichas, pueden ser abordadas recurriendo al análisis de las cuestiones “socialmente problematizadas” a la cuales, en cada caso, se refieren, pues, en definitiva, éstas últimas son las que justifican y explican el diseño, la confección

e implementación de aquellas. Así, las políticas públicas requieren de la aparición de cuestiones a resolver para cobrar sentido como tales (Oszlak, 1980) porque, en suma, la razón de ser del propio Estado depende, en buena medida, de la irrupción e instalación de cuestiones problematizadas en el seno de la sociedad. Ciertamente, ya que el Estado:

(...) Existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. Por lo tanto, su fisonomía, organización y recursos reflejan la naturaleza de esas cuestiones y las modalidades que emplea para intentar resolverlas. En el límite, si el estado careciera de cuestiones pendientes y, por lo tanto, de agenda, dejaría de existir y ello supondría que la sociedad halló otros medios para autogestionarse y reproducir su existencia (Oszlak y Gantman, 2007: 79).

Estas denominadas cuestiones no son sino las demandas, consignas o *inputs* (Easton, 2013) que, en un momento precisado y bajo el imperio de determinadas circunstancias fácticas, terminan imponiéndose comunitariamente. El término imposición sirve para ilustrar que se trata de un ámbito definido por la concurrencia de tensiones, competencias y necesidades ya que la consideración de las decisiones estatales desde el ángulo de las cuestiones socialmente prevalecientes retoma el fundamento subyacente de la concepción clásica de la política como gestión del conflicto social (Valles, 2007).

Las temáticas, dificultades, controversias o confrontaciones se encuentran siempre presentes en un entorno social y, por ello mismo, no todas y cada una de ellas pueden ser atendidas de forma imperiosa o focalizada por los actores sociales de mayor injerencia o, en su caso, por el propio Estado. La atención se centrará, indudablemente, en aquellos tópicos que revistan mayor importancia en el seno de la comunidad según los criterios y parámetros valorativos que los actores de mayor preponderancia dentro de ese núcleo comunitario hagan primar. Así, no toda necesidad o pugna de intereses adquiere el rango de cuestión, sólo aquellas que han terminado prevaleciendo en la consideración de un cuerpo social determinado; es decir, aquellas que resulten “socialmente problematizadas”. En efecto:

Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos

estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados" (Oszlak y O'Donnell, 1995: 110).

Puede decirse, por ende, que las "cuestiones" en el sentido atribuido por Oszlak y O'Donnell constituyen expresiones del conflicto social cuyo abordaje ha resultado priorizado en un contexto dado en el cual también transcurren concomitantemente otras tensiones y problemáticas. Estos asuntos comunitariamente preeminentes generan la necesidad de que los diferentes actores sociales, incluido el Estado, se pronuncien o elaboren criterios o pareceres que impulsen las decisiones. Pues la actividad política, en mayor o menor medida se reproduce en todo contexto y no solamente dentro de las fronteras del accionar político del Estado (Held y Leftwich⁴,1987). Empero, a menudo puede suceder que la solución de una problemática social, al margen de su preponderancia, no requiera que el Estado adopte un criterio o materialice una postura involucrándose al respecto; ya que "la resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal" (Oszlak y O'Donnell, 1995: 111). A los efectos de adentrarnos aquí en la visión que Oszlak desarrolla sobre el tema sólo interesa centrarse en aquellas problemáticas sociales de atención prioritaria que han motivado la adopción de criterios o decisiones por parte del Estado.

De modo semejante a lo que acontece con otros productos teóricos, Oszlak elabora, para su propuesta, una nomenclatura propia conformada con partículas conceptuales que dan cuenta de los componentes e instancias implicadas en el trayecto que transita una cuestión desde su surgimiento y configuración hasta su tratamiento institucional y su eventual resolución. A través de la caracterización de estos elementos conceptuales y del rol que cumplen y del significado que portan en el proceso delimitado por la instalación social de una cuestión preponderante y su solución mediante la intervención estatal, se describe, en buena medida, los fundamentos que explican el diseño de las políticas públicas y el curso que recorren estas últimas hasta posicionarse como la

⁴ Para Held y Leftwich, la política, en tanto práctica y sentido de determinados comportamientos sociales, se encuentra diseminada y extendida en los variados contextos sociales. Así, apuntan estos autores: "en nuestra opinión la política es un fenómeno que se encuentra en todos los grupos, instituciones (formales e informales) y sociedades, pasando por la vida pública y privada. Está involucrada en todas las relaciones, instituciones y estructuras que están implicadas en las actividades de producción y reproducción [...] se expresa en todas las actividades de cooperación, negociación y lucha por los recursos [...] condiciona todos los aspectos de nuestra vida [...] no trata solo del gobierno [...] no hay nada más político que los constantes intentos de excluir ciertos tipos de problemas de la política. Estos intentos representan estrategias de despolitización [...] Lo que realmente están pidiendo es que nos abstengamos de participar en política" (Held y Leftwich, 1987: 264-265).

vía de tratamiento institucionalizado del asunto problematizado en la comunidad. El repertorio conceptual propuesto por Oszlak se compone de los siguientes contenidos: i) el surgimiento histórico de la cuestión; ii) la toma de posición del Estado y de los demás actores involucrados en la cuestión; iii) el “nudo” encausado en las tomas de posición; iv) el “proceso social tejido”; v) el contexto implicado y sus niveles (el contexto empírico propiamente dicho y la agenda de cuestiones); vi) la cristalización institucional. A estos componentes tiene que agregarse, a su vez, la incidencia que ejercen las condiciones implicadas en la estructura social (Oszlak y O'Donnell, 1995).

i) El surgimiento histórico de la cuestión comprende las causas y el marco empírico que explican la aparición de la cuestión con la consideración de los actores sociales involucrados en su configuración. Pero no se trata únicamente de una ponderación objetiva de los datos fácticos que rodean la configuración de la cuestión, sino que también incluye a la dimensión subjetiva, es decir, a las percepciones e interpretaciones de los actores alcanzados por la cuestión.

ii) La toma de posición se refiere al criterio que asumen o a la intención que presentan los actores involucrados con respecto a la cuestión problematizada socialmente. En el supuesto del Estado la toma de posición consiste en las decisiones o serie de decisiones que no necesariamente se encuentran plasmadas en actos formales y que conforman las políticas públicas; es decir, que la toma de posición estatal representa la explicitación de la intención de resolver una cuestión. Ciertamente, porque:

Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995: 112).

Tratándose de otros actores diferentes al Estado, la toma de posición puede no provenir de aquellos directamente afectados por la cuestión. En estos supuestos, los actores impactados por la cuestión no se encuentran en condiciones de expresar su posición con respecto a la problemática social rígida, ya sea porque carecen de la posibilidad de movilizar recursos o porque no advierten de forma concreta los efectos desfavorables de la cuestión. En tales casos la toma de posición sobre la cuestión es asumida y explicitada por otros actores en nombre de los directamente afectados, sin perjuicio de que aquellos actores operen en su exclusivo beneficio o atendiendo a sus propios intereses.

En esta interpretación de la toma de posición, la elucubración de Oszlak y O'Donnell se aproxima al modelo causal de Knoepfel y Subirats (Subirats *et al*, 2007; Knoepfel *et al*, 2008) y a su mirada sobre alguno de los elementos articulados en su concepción del problema colectivo. Para estos autores, cuya visión se encuentra, en alguna medida, en línea con la corriente de producción atinente al ciclo de las políticas, el problema colectivo también constituye una situación de relevancia social que explica y requiere de la intervención estatal. De forma semejante a lo sostenido por Oszlak y O'Donnell, los representantes del modelo causal, también, entienden que la demanda o notoriedad del problema colectivo no puede ser expuesta por los actores directamente afectados. Así, señalan que:

(...) Existe un gran número de problemas sociales que no se transforma jamás en problemas reconocidos políticamente por falta de «voz» de los que los padecen, o por bloqueo de los que se benefician de los mismos, y acaban no siendo susceptibles de respuesta desde una política pública (Subirats *et al*, 2008: 27)

iii) Los “nudos” remiten al carácter dinámico del proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas ya que describen los impactos que se originan ante las modificaciones operada al nivel de las tomas de posición del Estado y de otros actores sociales y en la multiplicidad de secuencias que pueden activar tales cambios en las tomas de posición. Esto es así ya que las tomas de posición del Estado y de los otros actores no suponen actos o etapas aisladas y únicas, que se agotan en una sola expresión institucional; sino que, por el contrario, la adopción de una posición por parte del Estado en una cuestión muchas veces implica las ponderaciones de las tomas de posiciones de los restantes actores sociales involucrados en esa misma cuestión. Incluso en el supuesto de tratarse de una autónoma e inicial toma de posición por parte del Estado, su adopción presupone necesariamente la proyección de las eventuales reacciones de los otros actores sociales involucrados y sus posibles tomas de posición. En efecto, las:

(...) Tomas de posición son importantes factores en la definición del contenido y en la explicación de la existencia misma de posiciones de otros actores, y en ese sentido son puntos o “nudos” particularmente relevantes en una secuencia de interacciones. Esos nudos pueden resultar privilegiados puntos de observación de ciertos tramos del proceso social: “hacia atrás”, en la confluencia de políticas estatales y privadas que influyen en la aparición de cada nudo, y “hacia

adelante", en las nuevas tomas de posición que a su vez contribuyen a generar y que significan desplazamientos hacia un próximo "nudo" (Oszlak y O'Donnell, 1995: 116).

iv) El proceso social tejido da cuenta de la esencia colectiva que subyace a la política pública. La configuración de la cuestión, y la toma de posición que impulsan las decisiones contenidas en la política pública con la cual se procura resolver la cuestión, tienen lugar en un sistema de interacción social, en donde los actores se influyen recíprocamente entre sí a partir de sus comportamientos. Pues, en suma:

El proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca de las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones (Oszlak y O'Donnell, 1995: 115).

Esta imagen sobre el proceso social tejido en torno a la cuestión socialmente problematizada y el ámbito social en el cual tiene lugar la interacción entre los actores involucrados presenta algunos puntos de contacto con los conceptos de "arena social" y de "situación social" planteados por Ostrom⁵ (2005). La noción de "arena social" indica el circuito en donde se configuran las situaciones de acción con sus tensiones y colisiones de intereses, que conducen a los intercambios y acuerdos entre los agentes confluyentes o intervinientes y al desenvolvimiento de los procesos de elaboración y adopción de decisiones⁶ (Gómez Sántiz y Guerrero García Rojas, 2014; Caballero Miguez, 2015). Por su parte, el concepto de "situación social" atañe al proceso que tiene lugar cuando los actores, atendiendo a preferencias variadas, interaccionan, compiten y se imponen unos sobre otros, llevan adelante transacciones y resuelvan sus problemáticas (Ostrom 2005)⁷. Acudiendo a estas últimas

⁵ En el contexto de sus estudios sobre el marco de análisis institucional, Elinor Ostrom junto a Sue Crawford avanzó en el estudio de la gramática de las instituciones con el propósito de suministrar un esquema de análisis específico para la textualidad de los enunciados institucionales. Dicho marco permite distinguir los elementos que conforman los textos institucionales y tipificarlos según su sentido y efectos, clasificándolos con arreglo a la nomenclatura que el esquema de la gramática de las instituciones proporciona [Atributo; Deóntico; Condición; De lo Contrario (*or else*); Objeto].

⁶ Las "arenas de acción" según Ostrom constituyen los espacios en donde se relacionan dos unidades -los participantes y una determinada situación de acción- mientras "se ven afectadas por variables exógenas y producen resultados que a su vez influyen en los participantes y en la situación de acción" (Ostrom, 2015: 13).

⁷ Ostrom (2015:14) define expresamente a las situaciones de acción como aquel proceso en cuyo desarrollo los participantes "interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, compiten unos con otros, o se dominan, entre otros comportamientos que pueden realizar".

concepciones, puede sostenerse que el “proceso social tejido” constituiría la situación de acción que se desenvuelve en un determinado ámbito social de interacción que configuraría, así, la arena de acción.

La política pública dirigida a resolver la cuestión debe ser comprendida en el marco de la interacción social tejida alrededor de dicha cuestión; es decir, que la política pública cobra “significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas” (Oszlak y O'Donnell, 1995: 110)

v) El contexto, por su parte, abarca dos niveles. En el primer nivel se sitúan los factores contextuales que rodean y explican la aparición de la cuestión y la necesidad de su atención y sus actores involucrados en la cuestión en el marco de un sistema colectivo de interacción. En un segundo nivel se ubica la “agenda de cuestiones” que alberga no sólo lo referente al proceso de resolución de la cuestión sino a la determinación de las problemáticas que serán consideradas como cuestiones. Precisamente, sobre la composición y renovación de la “agenda de cuestiones” reflexiona Oszlak, al sostener que:

La agenda estatal, como un río que fluye constantemente y se transforma, experimenta una continua metamorfosis⁸. La incorporación de cada nuevo asunto genera una tensión, que sólo desaparece cuando la cuestión se “resuelve”. La composición de esta agenda, en términos de las cuestiones que contiene en una determinada coyuntura histórica, es indicativa de la naturaleza y criticidad de los asuntos que exigen la intervención del estado, manifestando a la vez el rol que éste cumple frente a la sociedad (Oszlak, 2007: 8).

La conformación de la agenda estatal revela, en el parecer de Oszlak (1994) la particular relación que se desenvuelve entre las esferas privada (social) y pública (estatal). Esta vinculación entre ambas agendas admite dos modalidades de articulaciones: una articulación de tipo “horizontal” o también denominada “funcional” concerniente a la singular distribución del trabajo para la gestión social que se manifiesta entre el Estado y la sociedad; y otra articulación de carácter “vertical” también rotulada como “jerárquica”, referente al particular despliegue de relaciones de poder entre sendas esferas (Oszlak, 1994). En el nivel de articulación funcional se determina que esfera se encarga de cuales aspectos de la gestión de la sociedad en su conjunto. En el plano de

⁸ Esta analogía sobre la dinámica de la agenda estatal acudiendo a la imagen de la fluidez del río, brindada por Oszlak, es frecuentemente reproducida -indudablemente por su utilidad didáctica- en diferentes piezas de su producción.

la articulación “jerárquica” se dilucida quién define los contenidos de la agenda y utiliza los recursos de poder necesarios para llevar adelante las decisiones adoptadas para afrontar el tratamiento de las cuestiones que componen la agenda (Oszlak, 1994).

vi) La “cristalización institucional” alude a un segundo proceso que puede ocasionar una política pública o, mejor dicho, las tomas de posición en ellas contenidas. Ciertamente, la toma de posición sobre una determinada cuestión comporta una serie de movimientos y decisiones hacia el interior del Estado y que se traducen en la creación de unidades o dependencias específicas o la asignación de funciones y/o competencias y/o recursos a organismos ya existentes (Oszlak, 2006), y en la implementación de tramitaciones burocráticas y procedimientos pertinentes. Estos cambios operados en la estructura u organización interna del Estado constituyen repercusiones verticales de las tomas de posición, las cuales se diferencian de las repercusiones horizontales que consisten en cambios en las tomas de posición adoptadas por diferentes unidades estatales debido a la toma de posición adoptada por el organismo con competencia para expresar dicha posición en nombre del Estado. La “cristalización institucional” y las repercusiones horizontales contribuyen, también, a imprimirle dinamismo al proceso de elaboración, implementación y eventual ajuste de la política pública. Ciertamente por cuanto:

El proceso burocrático implicado por estas repercusiones horizontales y verticales es analíticamente distinto del proceso social antes referido, pero se entrecruza completamente con él. Lo que ocurre en el interior del estado es en parte ejecución (“implementación”) de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por lo tanto, de cambiar la toma de posición del estado frente a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995: 117).

La cuestión en el proceso de institucionalización de la economía social y solidaria

En este apartado se procede a abordar el análisis de algunos aspectos del proceso de institucionalización de la economía social y solidaria acudiendo a algunos de los componentes que integran la construcción teórica referente a la cuestión socialmente problematizada. Considerando los contenidos del proceso en cuya indagación se focaliza, se recurre a los siguientes componentes: i) la historia de la cuestión; ii) la toma de posición; iii) la cristalización institucional y iv) el nudo.

i) El surgimiento histórico de la cuestión

En el comienzo del apartado introductorio se hizo referencia a una instancia precisa dentro del circuito histórico evolutivo de la economía social y solidaria, tanto en lo que respecta al contexto argentino como a otros escenarios (Lévesque y Mendell, 2005; Spear, 2010; Draperi, 2011). En la breve remisión al rumbo que describió el movimiento social y solidario desde fines del siglo pasado e inicios del presente se mencionó la resignificación social que fue experimentando y que comportó la restauración y renovación -en alguna medida robustecida y ajustada a las circunstancias contextuales propias de la etapa- de su característica impronta social, esta vez a partir de la intensificación de su naturaleza solidaria. Se aludió, así, al sentido incluyente que la economía social y solidaria fue adquiriendo para un conjunto de actores cada vez más amplio y variado, el cual fue hallando en las prácticas e iniciativas de asociación colectiva, democrática y horizontal, alternativas de reinserción en el mercado laboral o productivo y, por ende, de inclusión e integración social.

En el panorama social argentino este proceso de resignificación de la economía social, con la correspondiente extensión de sus dimensiones, comenzó a evidenciarse con mayor nitidez a partir de los primeros años de la centuria actual. Esta mayor preponderancia que progresivamente fue cobrando la economía social en la sociedad argentina coincide con el contexto de los años que siguieron al estallido de la crisis institucional y socioeconómica del 2001-2002 (Coraggio, 2011; García y Rofman, 2013; Presta, 2016). La importancia que fue adquiriendo la economía social se explica por su potencialidad socialmente incluyente al propiciar alternativas de reinserción sociolaboral a favor de sujetos con recursos económicos limitados o que experimentaban restricciones de acceso al mercado de trabajo; es decir, individuos pertenecientes a núcleos poblacionales en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Castel, 1997).

La ampliación así operada, por entonces, dentro del ámbito social y solidario local implicó una propagación y diversificación de actores y prácticas. Esta dinámica transformadora que empezó a describirse, por entonces, se expresó tanto a través de la profundización de sus rasgos preexistentes constitutivos -y en cierto modo también performativos- de su imagen tradicional, como mediante la incorporación de nuevos componentes que, en buena medida, modificaron aquella semblanza clásica. De esta manera, aquella reformulación se materializó, en una parte, en la difusión y matización de las entidades convencionales del segmento, estructuras institucionalizadas cuyas respectivas identidades registran anclajes históricos en la propia génesis del movimiento de la economía social. La propagación de las formas cooperativas y mutuales y, dentro de las mismas, la versatilidad que evidenciaron algunas de sus tipologías ilustró esta línea de transformación. En esta tendencia de difusión de las entidades clásicas sobresalieron las cooperativas de trabajo, las cuales se

incrementaron en número en el marco de la recuperación activada con motivo del mentado colapso del 2001 y 2002 (Vuotto, 2011). Esta definición abarcó tanto a las cooperativas de trabajo inicial y voluntariamente constituidas en tanto alternativa al trabajo asalariado como, así también, a las catalogadas “fábricas recuperadas”, que importaban un esfuerzo colectivo de conservación y recuperación de la fuente laboral, a modo de respuesta forzada ante las oprimentes circunstancias, por parte de los propios trabajadores (Magnani, 2003; Ruggeri *et al*, 2017; Rebón, 2018; Vietta, 2020).

Pero, además de los cambios registrados en la composición, sentido y finalidad de las entidades clásicas, la renovación del sector también dio testimonio de la irrupción de formas de organización de naturaleza colectiva y funcionamiento horizontal que no encuadraban en los formatos propios de las figuras típicas del espacio social y solidario. Dentro de estas manifestaciones no convencionales se pueden incluir diferentes variedades de microemprendimientos sociales y solidarios que constituyen iniciativas de baja escala, de limitado giro económico, con reducido número de miembros que se encuentran organizados horizontal y democráticamente⁹, que propenden al auto-sustento de sus integrantes y de sus correspondientes grupos familiares y que, en algunos supuestos, también proyectan, de modo directo o indirecto, un efecto favorable en la comunidad en la cual se encuentran insertos.

Frente a tal constatación derivada de la simple comprobación de la creciente importancia que las expresiones sociales y solidarias iban cobrando, los propios actores pertenecientes al sector en vías de reformulación en sus dimensiones y el Estado fueron gestando sus respectivas percepciones e interpretaciones sobre la relevancia de las actividades del campo social y solidario y sobre las estrategias y mecanismos potencialmente útiles para estimular su crecimiento y asegurar su consolidación. De esta manera, fue configurándose como cuestión socialmente problematizada en la materia la necesidad de proporcionar una cobertura institucional que reconociera al sector en su renovada fisonomía y asegurara su crecimiento y consolidación.

⁹ La informalidad que suele distinguir a esta clase de emprendimientos de baja escala, principalmente a aquellos conformados fuera del amparo de algún programa estatal, puede ser interpretada acudiendo a los argumentos vertidos por un sector de la literatura. En consecuencia, la configuración del patrón de informalidad, que no puede ser asociada de modo indefectible a aquellos emprendimientos de escasa proyección, puede explicarse, entre otras, por las siguientes razones: i) la percepción extendida de que la observancia de las regulaciones las cuales no resultan específicas para esta clase de figuras, aunque se dirigieran a suministrar un estímulo, pueden, a menudo, obstaculizar el crecimiento de las iniciativas; ii) la convicción de que la informalidad puede suministrar la solución más simple, más fácil y más eficiente a las barreras o vacíos institucionales; iii) la informalidad supone una mayor agilidad y flexibilidad para adaptarse a los cambios o situaciones emergentes.

ii) Las tomas de posición frente a la cuestión

Dos direcciones diferenciadas en el proceso de interpretación de la cuestión determinaron abordajes diversos de la cuestión. Así, la promoción del sector social y solidario motivó la adopción de posición que se plasmó en una serie de programas públicos nacionales, los cuales, además de implementar mecanismos de fomento de las iniciativas del sector, sirvieron de referencia para que las administraciones provinciales y las gestiones municipales diseñaran y ejecutaran sus propias herramientas de impulso para el campo social y solidario en los entramados sociales correspondientes a sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, la dimensión legal implicada en la cuestión no recogió una toma de posición en el orden nacional que se canalizara en decisiones de política estatal dirigidas a promover una regulación legal exclusiva para el espacio social y solidario en su integralidad. Si bien se normaron desde el orden federal algunos aspectos de las prácticas sociales y solidarias, estas regulaciones, que procedieron de tomas de posición confluyentes concernientes a diferentes cuestiones y no, estrictamente a la cuestión de la institucionalización de la economía social, afrontaron la dimensión legal de la cuestión de modo parcial y sumamente acotado a facetas determinadas y, de esta manera, sólo contemplaron tópicos puntuales del sector y, de modo concurrente con otras actividades o segmentos productivos o comerciales. De este modo, a partir de esta toma de posición parcial y limitada sobre la cuestión problematizada en este terreno, resultaron las sucesivas leyes 25865 [año 2004] y 26223 [año 2007] que estructuraron la ejecución del monotributo social; la ley 26117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social [año 2006] y la ley 26355 de Marcas Colectivas [año 2008].

Ante este escenario de déficit normativo en el ámbito nacional, la cuestión fue abordada por algunos Estados provinciales, atento que también constituían actores involucrados, puesto que las prácticas sociales y solidarias fueron adquiriendo, en forma creciente, mayor protagonismo en los entornos sociales provinciales. Por lo tanto, puede decirse que la problematización del asunto no sólo interesaba a la administración nacional sino también a las gestiones provinciales para las cuales el tema, por su propia relevancia, no tardó en ser definido como cuestión. La toma de posición con respecto a la cuestión por parte de algunos Estados provinciales que se materializó en la regulación de la economía social y solidaria en las jurisdicciones locales comenzó en los últimos años de la primera década de la centuria actual, describiendo un ciclo institucional que aún se mantiene abierto y que refleja, con frecuencia, intentos de renovación. El abordaje, a escala provincial, de la dimensión legal comprendida en la cuestión, se caracterizó, en líneas generales, entre otros aspectos, por la configuración de regímenes que se asentaron, de modo prevalente, sobre tres ejes temáticos: a) la conceptualización de la economía social con la consecuente delimitación del espacio social y solidario a partir

de la descripción de los actores que lo integraban y la enunciación de los principios y valores que la ordenaban; b) la creación e instauración de organismos y autoridades con competencia específica en la gestión del sector, destacándose, al respecto, además de los órganos colegiados de conducción, también la ordenación de un registro exclusivo para los actores del escenario social y solidario; y c) el establecimiento de pautas institucionales para la implementación de programas públicos específicos en la materia.

Puede afirmarse que las tomas de posición sobre la cuestión adoptadas por los Estados que derivaron en leyes provinciales específicas en la materia, de alguna manera, suponen, en alguna medida, el inicio del proceso de institucionalización de la economía social al haberle asignado reconocimiento legal al sector. Este reconocimiento se expresa, en los textos legales, principalmente, a través de la delimitación conceptual de la economía social y solidaria y la descripción de las notas que distinguen a los protagonistas del sector. Así, a modo de ejemplo pueden invocarse las normas de las provincias de Entre Ríos y de Mendoza, las cuales, respectivamente caracterizan a la economía social y solidaria en los siguientes términos:

Conjunto de actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, a su distribución, circulación, y consumo de modo asociativo o comunitario, realizadas por personas y/o entidades que están organizadas de modo económicamente equitativo, y que operan regidas por los principios de participación democrática en la toma de decisiones, autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, y como productora y sostén para la soberanía alimentaria. Las prácticas de estos actores se circunscriben en una conceptualización diferente de los factores de la producción, donde la solidaridad es el pilar para su funcionamiento, y su sentido no es el del lucro sin límites, sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades (Ley N° 10151 de la Provincia de Entre Ríos, art. 3).

Al conjunto de recursos y actividades, y de instituciones y organizaciones, que operan según principios de solidaridad, cooperación y autoridad legítima, la apropiación y disposición de recursos, en la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, cuyo sentido no es el lucro sin límites sino la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria (Ley N° 8435 de la Provincia de Mendoza, art. 2).

Por aquella razón también puede interpretarse que las normas, con algunas excepciones [Ley III Nº 10 (DECRETO Nº 916) de Ferias Francas); Neuquén (Ley 2782-Ferías Francas); Río Negro (Ley Nº4499-Mercados Asociativos); Buenos Aires (Ley 13136- Ley ALAS-)], ostentan un carácter general y enumeran las diferentes iniciativas que componen el espacio social y solidaria. De esta manera, los instrumentos normativos de las provincias del Chaco y de Entre Ríos, respectivamente, expresan:

Se consideran integrantes de la economía social y solidaria a las personas físicas o grupos asociativos, cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de micro emprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias, mercados asociativos populares, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, entre otras, que encuadren su accionar en los lineamientos expresados por el artículo 2º y se organicen en tomo a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria” (Ley 7480 de la Provincia del Chaco, art. 3º)

A los efectos de esta ley se consideran integrantes de la Economía Social a las personas físicas o grupos asociativos en situación de vulnerabilidad social, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de economía justa y solidaria, que realicen actividades de producción, de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales. También integran la Economía Social, las cooperativas de trabajo, mutuales, asociaciones civiles, fundaciones, agrupaciones de microemprendedores, emprendimientos comunitarios, clubes del trueque, ferias y mercados asociativos populares, redes de comercio justo, organizaciones de microcrédito, bancos populares, empresas recuperadas, redes de consumo responsable, organizaciones libres del pueblo sin fines de lucro, u otras cuyas actividades se encuadren dentro del marco descrito en el artículo 3º (Ley Nº 10151 de la Provincia de Entre Ríos, art. 4º).

iii) La cristalización institucional

Como se ha podido advertir, en el trazado teórico de Oszlak, la adopción de una toma de posición sobre la cuestión socialmente problematizada conduce necesariamente, en algunos casos, i) a la asunción o al reajuste de posiciones por parte de unidades de la estructura administrativa no dependientes de aquella otra unidad que tomó la posición determinante frente a la cuestión y, en otros supuestos, ii) a la asignación de funciones y

recursos a unidades formalmente dependientes de aquel órgano que adoptó la toma de posición. Estas modificaciones constituyen respectivamente, en opinión de los autores, repercusiones horizontales y verticales de las tomas de posición sobre la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1995). Se ha podido analizar, también, que estas repercusiones verticales pueden consistir en la instauración y habilitación de nuevas unidades funcionales o nuevas dependencias burocráticas en la organización administrativa con la correspondiente atribución de competencias funcionales específicas y la dotación de recursos pertinentes, o en la asignación de nuevas competencias o la modificación de funciones previamente asignadas a unidades ya preexistentes. Esta creación de nuevas unidades y la reorientación de funciones de unidades preexistentes, resultante de la repercusión vertical, configura, para Oszlak un supuesto de “cristalización institucional”. Teniendo en cuenta ello, puede destacarse que los regímenes locales específicos en aquellos ordenamientos provinciales que normaron la economía social y solidaria como derivación de la toma de posición asumida frente a la cuestión en el ámbito de sus correspondientes jurisdicciones han producido o proponen generar cristalizaciones institucionales.

De esta manera, los dispositivos, además de identificar a las entidades de la economía social, establecen vías institucionales para la individualización y cuantificación de los actores que las protagonizan mediante la instauración de registros públicos específicos. En efecto, puede decirse que otro de los ejes de los regímenes provinciales de la economía social se dirige a cuantificar a estas iniciativas. Ello se halla motivado por el propósito de regularizar las actividades comprendidas en el espacio social y solidario, extrayendo a estas del campo de la clandestinidad y el aislamiento, para situarlas en un marco legal e integrándolas en una red de producción y comercialización que favorezca el desarrollo de este tipo de emprendimientos y su inserción en la estructura económica local de cada provincia o región. Al respecto, los marcos normativos de las provincias de Mendoza, Buenos Aires y Chaco prescriben respectivamente:

Créase en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Derechos Humanos el Consejo Provincial de Economía Social y Solidaria, que tendrá las siguientes atribuciones: (...) b) Registrar a las Unidades de la Economía Social y Solidaria que soliciten su incorporación en el régimen de Promoción, comprendidas en los límites que se establezcan (Ley N° 8435 de la Provincia de Mendoza, art. 6°).

La Autoridad de Aplicación tendrá las siguientes atribuciones: (...) c) Registrar a las Unidades de la Economía Social y Solidaria que soliciten su incorporación en el régimen de Promoción,

comprendidas en los límites que se establezcan... (Ley 14650 de la Provincia de Buenos Aires, art. 6°).

Créase el Registro de Efectores de la Economía Social y Solidaria de la Provincia, donde se inscribirá a todas las entidades y personas que formen parte de la actividad caracterizada como economía social, cuyas actividades se enmarquen dentro de los principios descritos en el artículo 2° de la presente. La organización del mismo y el procedimiento-de inscripción y actualización estarán a cargo de la autoridad de aplicación (Ley 7480 de la Provincia del Chaco, art. 9°).

Estas normas no tienen que ser concebidas como instrumentos de regulación aislados, sino que, por el contrario, deben ser consideradas como componentes de un esquema legal e institucional más amplio. Por tal motivo, los dispositivos legales articulan mecanismos de coordinación con otras instancias institucionales y políticas orientadas al sector. En esta dirección, las normas de las provincias del Chaco y de Mendoza disponen:

Créase el Consejo Provincial de Economía Social y Solidaria, el cual asistirá a la autoridad de aplicación y estará integrado por: un (1) representante del Ministerio de Industria, Empleo y Trabajo, un (1) representante del Ministerio de Producción, un (1) representante del Ministerio de Desarrollo Social; tres (3) miembros integrantes de organizaciones, foros o redes de la economía social, con reconocida trayectoria en la materia y un (1) miembro del sector académico, de reconocida trayectoria en la temática (Ley N° 7480 de la Provincia del Chaco, art. 7°)

El Consejo será asesorado en sus funciones por un Comité Asesor Permanente ad honórem, integrado por representantes de Áreas Gubernamentales de Desarrollo Social y Derechos Humanos, de Agroindustria y Tecnología y de la Dirección General de Escuelas, representantes de cada uno de los Municipios de la Provincia, representantes de Redes, de Foros y de organizaciones de segundo y tercer nivel, los que serán seleccionados por procedimientos a establecer en la reglamentación respectiva. Asimismo, se podrá invitar a la Delegación Mendoza de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (Ley N° 8435 de la Provincia de Mendoza, art. 11°).

iv) El nudo en la toma de posiciones y en la emergencia de cuestiones

Asimismo, a partir de la incursión por la propuesta de Oszlak se ha podido comprender que muchas veces el abordaje de una cuestión representa un proceso dinámico en el cual las tomas de posición sucesivas reflejan un entrelazamiento, pudiéndose comprender el sentido y origen de una determinada toma de posición a partir de la remisión a las tomas de posición precedentes. Del mismo modo, también se ha podido notar que una cuestión socialmente problematizada que se encuentra ya resuelta, o en vías de resolución, puede generar la necesidad de afrontar otras problemáticas de significancia social; es decir, que una cuestión puede abrir otras cuestiones con entidad suficiente para insertarse en la agenda de cuestiones. Teniendo en cuenta el planteamiento sobre este punto del autor indagado, se pueden efectuar una serie de observaciones concernientes al abordaje de la cuestión en el ámbito provincial:

- Si bien puede decirse que en cada contexto provincial el desenvolvimiento de la economía social y solidaria presenta su singularidad, la marcada semejanza que reflejan, entre sí, algunos instrumentos normativos locales, cuyos textos, en buena medida, se replican, invita, no obstante, a indagar si las particularidades del contexto, incluidas en ellas las voces y los sistemas de creencias de algunos actores sociales, fueron concretamente considerados en el contenido textual del articulado resultante de la toma de posición orientada a afrontar la resolución de la cuestión. Se entiende que tal circunstancia introduce una potencial complejidad, pues si los textos normativos no han capturado las notas que caracterizan la trama contextual de la economía social y solidaria en el espacio provincial, entonces las posibles distorsiones y desconexiones entre la norma y las prácticas del sector social y solidario pueden impulsar, eventualmente, tomas de posición dirigidas, posiblemente, a adecuar la regulación de aquellos elementos del contexto local no receptados en la norma específica.
- Las tomas de posición enfocadas en resolver la cuestión proceden de interpretaciones sobre el núcleo esencial del asunto problematizado, es decir, el reconocimiento propiamente dicho del sector social y solidario; por tal razón, los textos ostentan un sentido iniciático y se focalizan en caracterizar conceptualmente al sector social y solidario en los correspondientes órdenes provinciales, describir los principios y valores rectores del movimiento, individualizar a las prácticas y experiencias que lo componen e instaurar o, en su caso, proponer órganos específicos con competencias pertinentes para organizar y controlar el desenvolvimiento del sector. De esta manera, puede decirse que los modos de resolución de la cuestión en los escenarios provinciales han insertado una serie de asuntos que, eventualmente, podrían integrar la agenda de cuestiones de cada Estado provincial en lo referente a esta temática. Una de estas

cuestiones, ya ha comenzado, desde hace tiempo, a posicionarse, con diferentes ritmos según las provincias, y ha adquirido definición bajo la demanda de reglamentación de las normas en la materia, impulsada por los actores sociales no estatales involucrados en la cuestión.

- Una futura regulación nacional de la economía social y solidaria, avance eventual que habría de implicar una resolución de la cuestión, generaría, a su vez, una nueva cuestión para los ordenamientos provinciales que han normado al sector en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, al plantear como problemática, la necesidad de ajustar los regímenes locales al eventual marco legal nacional. Esta adecuación no supondría solamente un asunto de mera reforma del contenido textual de los dispositivos jurídicos provinciales, sino que supondría una revisión de mayor profundidad, habida cuenta que las normas locales en la materia contienen, algunas de ellas, concepciones privativas de la economía social y solidaria que las singularizan y las diferencian de los otros instrumentos normativos. Más aún, algunas legislaciones, como sucede con la ley catamarqueña 5746 del año 2022, caracterizan a la economía social y solidaria de forma conjunta con la economía popular sin reparar en las notas que distinguen a uno y otro espacio¹⁰.

Comentarios Finales

A modo de reflexiones e integrando las interpretaciones y argumentaciones expuestas a lo largo del análisis efectuado, se formulan una serie de comentarios, con el propósito de que puedan servir a incursiones posteriores sobre la temática:

- La cuestión, en tanto concepto central de la visión de Oszlak sobre las políticas públicas, permite identificar y delimitar lo sustancial de la problemática que anida en un tema determinado que ha alcanzado relevancia social, escindiéndola de otros asuntos conexos que pueden, también, revestir importancia. Por ello, la consideración de la cuestión no sólo posibilita comprender en profundidad el sentido y la finalidad de las políticas públicas, sino también apreciar la coherencia que guarda la toma de posición subyacente a la política pública con respecto a la problemática que procura resolver.

¹⁰ Así, el artículo 5º de la ley provincial catamarqueña Nº 5746 dispone que: Se entiende por Economía Social y Solidaria al sistema socioeconómico, político, cultural y ambiental, caracterizado por las prácticas solidarias, asociativas y cooperativas, la participación democrática en la toma de decisiones, la distribución equitativa de los beneficios obtenidos por el trabajo colectivo, la autonomía de la gestión, la primacía del ser humano y del fin social sobre el capital, la equidad social y de género, el respeto a la naturaleza, la diversidad cultural y el desarrollo local, en el cual personas físicas o jurídicas de manera vinculada, buscan la satisfacción de sus necesidades y las de sus comunidades y el desarrollo integral del ser humano y la democratización y no concentración de la economía, a partir de la producción de bienes y servicios, su distribución, circulación, comercialización, financiamiento y consumo digno y responsable. Asimismo, se entiende por Economía Popular a la que surge cuando los sectores excluidos del mercado laboral crean su propio trabajo. En algunos casos también crean sus propios circuitos de comercialización.

- En su construcción teórica Oszlak le asigna un sitio prevalente a la cuestión pues, en su parecer, el asunto problematizado socialmente explica y justifica a las políticas públicas. El debate que preside su elaboración, la confección propiamente dicha y la implementación, se encuentran supeditadas a las características de la cuestión y a la necesidad de resolverla. Por tal razón, puede decirse que la cuestión, en términos conceptuales, no configura una noción que suponga un abordaje estático de un fragmento de la realidad a la cual se refiere, sino que, por lo contrario, contiene, en sí, la idea de un proceso dinámico.

Ciertamente, la definición de una problemática en tanto cuestión y su posterior tratamiento condensan una secuencia de instancias en la cuales concurren y se suceden diferentes ponderaciones, elecciones, tomas de posición y decisiones que confluyen en el diseño e implementación de una política pública dada, la cual, a su vez, puede significar la resolución del problema que justifica a la cuestión y, por ende, el agotamiento de su tratamiento; o simplemente una etapa más, eventualmente condicionada al inicio de otro circuito de valoraciones, decisiones y adopción de posiciones que conduzcan a una nueva política pública que implique, a su vez, total o parcialmente, la revisión de la precedente.

- En este trabajo se ha pretendido reafirmar el potencial analítico contenido en la noción de cuestión partiendo de la consideración de que los desarrollos de Oszlak en torno al asunto socialmente problematizado y sus implicancias pueden contribuir a la interpretación de las políticas públicas. En tal sentido, se ha podido advertir, en el curso de la exposición, que la elaboración concerniente a la cuestión puede favorecer la comprensión de la funcionalidad que posee tal noción para apreciar los fundamentos y el alcance de las políticas públicas. Así, al contemplar el proceso de institucionalización de la economía social y solidaria en el contexto argentino mediante el despliegue de los principales componentes conceptuales de la idea de cuestión se ha procurado reflejar la virtualidad analítica de esta formulación. En tal ejercicio se ha podido distinguir que la definición, total o parcial, de una cuestión puede ser asumida por el Estado de forma autónoma e inicial; o en su caso de modo concurrente con otros actores sociales afectados, directa o indirectamente, por la problemática que integra la cuestión.

Al respecto, puede señalarse que, en los supuestos en los cuales la definición de la cuestión es adoptada inicial, autónoma y enteramente por el Estado, es la propia política pública la que termina delimitando la cuestión e imponiendo, dentro del segmento social involucrado, la visión estatal sobre la cuestión. En cambio, en los casos en los cuales la definición estatal de la cuestión recepta la visión de otros actores sociales involucrados, puede decirse que la política pública confeccionada para resolverla se encuentra, en buena medida, “co-construida” por tales actores a partir de la preponderancia social que presentan sus

correspondientes criterios sobre ciertos aspectos, pues se halla determinada en algunos de sus contenidos por estas visiones, también, socialmente predominantes.

- Esto último se ha podido evidenciar al cotejar el desenvolvimiento de los procesos de instauración de regímenes específicos sobre economía social y solidaria en los ordenamientos provinciales. En tal dirección, puede decirse que los marcos normativos provinciales en este campo regulan una cuestión socialmente preconcebida, resultante de la preponderancia que, en su formulación, han tenido algunos de los actores sociales involucrados. Sobre ello pueden dar cuenta las singularidades que pueden observarse en los regímenes locales en la materia, las cuales los especifican y los diferencian entre sí; y que reflejan, por ende, las divergencias que revelan los ámbitos de la economía social y solidaria en cada uno de los contextos provinciales.
- La incursión por la historia del surgimiento de una cuestión posibilita, por una parte, conocer aquellas diferencias que, en su origen, refleja una determinada problemática, en los diferentes escenarios provinciales en donde se ha posicionado como un asunto socialmente preponderante y los factores que explican tales divergencias; y, por otra, individualizar y entender los distintos criterios y concepciones sobre el asunto colectivo prevaleciente, desplegados por los actores sociales impactados, en mayor o menor medida, por dicho problema común. La indagación sobre las tomas de posiciones iniciales y sucedáneas plasmadas en las decisiones de las gestiones gobernantes y el examen de los nudos generados en consecuencia facilitan la interpretación del alcance de la definición estatal sobre la cuestión, favoreciendo la caracterización de las fluctuaciones entrañadas en las variadas lecturas que pueden sucederse con respecto al asunto socialmente problematizado en el transcurso del tiempo en razón de las modificaciones contextuales acaecidas.
- Como se explicó en el desarrollo del trabajo, la consideración de la cuestión posibilita identificar, también, el ciclo que cursan las políticas públicas. En efecto, la delimitación de la cuestión supone que precedentemente tuvo lugar un debate en el fragmento social interesado del cual surgió la configuración de la cuestión; o en su caso que se ha llevado a cabo una puja de posiciones al interior de la administración gubernamental que condujo a la adopción de una serie de decisiones concretas, en aquellos supuestos en los cuales el asunto problematizado es introducido inicialmente por el Estado. Luego de la instalación de la cuestión deviene el proceso de toma de posiciones sobre los variados aspectos que serán contemplados por la política pública que, eventualmente, habría de implementarse. Esta etapa comporta una competencia entre las diversas posiciones que, en no pocas ocasiones se articula bajo la lógica de suma

zero, puesto que la asunción de una posición comporta, con frecuencia, una decisión excluyente con respecto a otras posiciones.

Finalmente, la ejecución de la herramienta de política pública procedente de la toma de posición que ha prevalecido, lejos de cerrar, en muchos episodios, de forma definitiva, el tratamiento de la cuestión puede instalar otras cuestiones derivadas de aquel asunto ya abordado, conduciendo a un inicio del ciclo correspondiente. Al describir el avance operado por algunas administraciones provinciales, en materia de institucionalización de la economía social y solidaria, se mencionó que la resolución de la cuestión de la cobertura jurídica en los respectivos ordenamientos locales ha generado un panorama que refleja una marcada apertura, ya que una serie de problemáticas conectadas con la cuestión abordada se han insertado en la discusión social con la pretensión de situarse en las agendas correspondientes. A la vez, acudiendo a una conjetura analítica, se destacó, también, que se vislumbra cierta incertidumbre con respecto a dicho panorama amplio, debido a los probables asuntos que puedan cobrar preponderancia con motivo de los eventuales progresos normativos de orden federal que puedan concretarse en el terreno social y solidario.

Referencias

- CABALLERO MIGUEZ, Gonzalo; BALLESTEROS, Marta y FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, Raquel. (2015). La economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista Española de Ciencia Política*, 38, 13-40.
- CASTEL, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CORAGGIO, José Luis. (2011). El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social. *Decisión* 29, 23-31.
- DRAPERI, Jean-François (2011). *L'économie sociale et solidaire: une réponse à la crise? Capitalisme, territoires et démocratie*. Paris: Dunod.
- EASTON, David. (2013). *Esquema para el análisis político* [3ª ed.]. Madrid: Amorrortu.
- GARCÍA, Ariel y ROFMAN, Alejandro (2013). Economía solidaria en Argentina. Definiciones, experiencias y potencialidades. *Revista Atlántida*, 3, 99 – 118.
- GIAVEDONI, José G. (2015). Economía social y solidaria, trabajo y capitalismo. Relación entre forma de trabajo y patrón de acumulación en el gobierno de la fuerza de trabajo. *Trabajo y Sociedad*, 25, 195-213.
- GÓMEZ SÁNTIZ, Faustino y GUERRERO GARCÍA ROJAS, Hilda R. (2014). El análisis institucional en el campo de la gestión de los recursos naturales: Bienes comunes e instituciones. *Economía y Sociedad*, XVIII (30), 67-86.
- HELD, David y LEFTWICH, Adrian. (1987): ¿Una disciplina de la política? En Adrian Leftwich, (Comp.) *¿Qué es la política?* México: Fondo de Cultura Económica, 254-290.
- KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric e HINOJOSA DIECK, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- LÉVESQUE, Benoît y MENDELL, Marguerite. (2005). L'économie sociale : diversité des définitions et des constructions théoriques. *Revue Interventions économiques*, 32, 1-25.
- MAGNANI, Esteban. (2003). *El cambio silencioso: Empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- OSTROM, Elinor. (2015). *Comprender la diversidad institucional*, México D.F.: Fondo de Cultura Económico.
- OSZLAK, Oscar. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 (2), 1-58.
- OSZLAK, Oscar. (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En: Bernardo Kliksberg (Comp.) *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública/Fondo de Cultura Económica.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128.
- OSZLAK, Oscar. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI, 1-30
- OSZLAK, Oscar. (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del sur, revista del programa Mercosur Social y Solidario*, 4, 8-9.
- OSZLAK, Oscar y GANTMAN. (2007). Ernesto La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII (1), 79-110.
- OSZLAK, Oscar (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En: Alejandro Belmonte (Ed.) *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil. Volumen II*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, 9-47.
- PASTORE, Rodolfo. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, 18, 47-74.

- PRESTA, Susana (2016). El gobierno de lo posible. Economía social y solidaria, sujetos y poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (227), 349-378.
- PODER LEGISLATIVO DE BUENOS AIRES. (2014). *Ley N° 14.650 de Creación del Sistema de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria*.
- PODER LEGISLATIVO DE CATAMARCA (2022). *Ley N° 5.746 14.650 de Creación del Consejo de Economía Social y Popular*.
- PODER LEGISLATIVO DEL CHACO. (2014). *Ley N° 7.480 de Creación del Sistema de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria*.
- PODER LEGISLATIVO DE ENTRE RÍOS. (2012). *Ley N° 10.151 de Creación del Régimen de Promoción y Fomento de la Economía Social*.
- PODER LEGISLATIVO DE MENDOZA. (2012). *Ley N° 8435 de Creación del programa de promoción de la economía social y solidaria*.
- REBÓN, Julilán. (2018). Las empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina como forma socioproductiva. *Trabajo. Revista iberoamericana de relaciones laborales*, 35, 6 -21.
- RUGGERI, Andrés, ALFONSO, Desiderio y BALAGUER, Emiliano (2017). *Bauen: el hotel de los trabajadores*. Buenos Aires: Callao.
- SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. (2004) *Teoría de juegos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- SPEAR, Roger (2010). The social economy in Europe: trends and challenges. En Mook, Laurie; Quarter, Jack y Ryan, Sherida (Eds.) *Researching the Social Economy Matters*. Toronto: University of Toronto Press, 84–105.
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- VALLÉS, Josep María. (2007). *Ciencia Política. Una Introducción*, Barcelona: Ariel.
- VIETA, Marcelo (2020). *Workers' Self-Management in Argentina. Contesting Neo-liberalism by Occupying Companies, Creating Cooperatives, and Recuperating Autogestión*. Leiden and Chicago: Brill Academic Publishers and Haymarket Books.
- VUOTTO, Mirta (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT/ Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina.
- WATKINS, Cristy y WESTPHAL, Lynne. (2016). People Don't Talk in Institutional Statements: A Methodological Case Study of the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 44, 98-122.