

Las cooperativas y mutuales en la coyuntura actual: demandas y debates en el Panel de Expectativas de Expertos en Cooperativas y Mutuales (2016-2017)

Cooperatives and mutuals in the current situation: demands and debates in the "Panel of Expectations of Experts in Cooperatives and Mutuals" (2016-2017)

Ariana Aimé Aminahuel
aime.aminahuel@gmail.com
Universidad Nacional de Villa María

Resumen

El presente escrito se sustenta en los resultados de un proyecto de investigación desarrollado durante los años 2016 y 2017 por nuestro equipo de trabajo de la UNVM, denominado “Panel de Expectativas de Expertos en Cooperativas y Mutuales”. El mismo se caracterizó por una metodología novedosa, que incluyó la mirada sistematizada y con potencialidad prospectiva sobre el sector de la Economía Social y Solidaria, proveniente de cincuenta “expertos” en cooperativas y mutuales, que poseen referencia a nivel nacional, y que participaron del proyecto.

En este sentido, este artículo se propone inicialmente, una reflexión sobre las particularidades de la coyuntura económica actual y luego, una instancia analítica en relación a los estudios actuales vinculados a las políticas públicas orientadas al sector cooperativo y mutualista, sus alcances analíticos y la capacidad explicativa que poseen. En segundo lugar, se exponen los principales resultados de la investigación, que reflejan la opinión de distintos referentes del sector cooperativo y mutualista respecto a la coyuntura y las políticas públicas actuales, los obstáculos que impiden el desarrollo del sector de la economía social y solidaria en la Argentina y los desafíos para los próximos años en materia de políticas de estado. En este marco, se esbozan las principales propuestas de los expertos identificadas como insumos necesarios para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas nacionales, provinciales y locales, debido a su “experticia” basada en una experiencia acumulada en relación a la gestión de empresas asociativas del sector o al conocimiento “práctico” de sus trayectorias personales y colectivas.

Palabras clave: políticas públicas; cooperativas y mutuales; metodología; panel de expertos

Abstract

This writing is based on the results of a research project developed during the years 2016 and 2017 by our UNVM work team, called "Panel of Expectations of Experts in Cooperatives and Mutuals". It was characterized by a novel methodology, which included a systematic and prospective perspective on the sector of the Social and Solidarity Economy, from fifty "experts" in cooperatives and mutuals, who have reference at the national level, and who participated in the draft.

In this sense, this article is initially proposed, a reflection on the particularities of the current economic situation and then, an analytical instance in relation to current studies linked to public policies aimed at the cooperative and mutual sector, their analytical scope and capacity. explanatory that they possess. Secondly, the main results of the research are exposed, which reflect the opinion of different referents of the cooperative and mutualist sector regarding the conjuncture and the current public policies, the obstacles that impede the development of the social and solidarity economy sector in Argentina and the challenges for the coming years in terms of state policies. In this framework, the main proposals of the experts identified as necessary inputs for decision making in the field of national, provincial and local public policies are outlined, due to their "expertise" based on an accumulated experience in relation to the management of associative companies of the sector or to the "practical" knowledge of their personal and collective trajectories.

Keywords: public policies; cooperatives and mutuals; methodology; panel of experts

Las cooperativas y mutuales en la coyuntura actual: demandas y debates en el Panel de Expectativas de Expertos en Cooperativas y Mutuales (2016-2017)

El cooperativismo y mutualismo en Argentina, representan un porcentaje considerable del sistema económico de nuestro país, en cuanto al PBI, simbolizan aproximadamente un total del 8%, y en cuanto la cantidad de personas que involucra el sector, se estima que alrededor de 15 millones; entre trabajadores de las organizaciones y consumidores de sus bienes y servicios. Asimismo, en nuestro país existen cerca de 26.000 Cooperativas y 4.800 mutuales que se dedican a diferentes actividades y ramas de la economía, de acuerdo al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Sin embargo, pese a la participación histórica que posee el sector en la economía argentina, y pese también a que en los últimos años florecieron estudios e investigaciones sobre las entidades que integran el gran colectivo difuso de la economía social y solidaria, no obstante, todavía resulta de un área poco explorada, sistematizada, estudiada e interpretada en sus particularidades, en profundidad, a diferencia de otros temas de investigación, dentro de los dilemas sobre economía y políticas públicas.

Si bien existen varias producciones académicas y líneas de investigación que abordan de manera conceptual este campo, no obstante, se observa una ausencia reiterada en cuanto al diseño de indicadores o herramientas precisas que contemplen las características de la economía social y solidaria, y realicen análisis de coyuntura sobre las entidades que la componen. Este fenómeno, resulta en un proceso que dificulta profundizar el estudio del sector y la construcción de información pública que permita mejorar la toma de decisiones desde las esferas de poder estatal.

Bajo este análisis contextual es que se inscribe el proyecto de investigación “Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales”, adoptando como posicionamiento epistémico inicial, la comprensión de que las organizaciones de la economía social y solidaria, y sus dirigentes cuyas trayectorias son colectivas e individuales, poseen una experiencia acumulada que debe ser sistematizada y analizada para comprender de manera integral las características del sector.

De acuerdo con ello, el presente escrito se propone exponer los principales resultados de los dos paneles realizados en 2016 y 2017 a más de cincuenta expertos de la Argentina, que analizan e interpretan desde su perspectiva la coyuntura económica actual y las políticas públicas, en el marco de un nuevo gobierno nacional que asumió el ejecutivo en diciembre del 2015, y que impone desafíos y dificultades para el desarrollo del sector en distintas dimensiones político-económicas. Asimismo, en la primer parte, nos proponemos una narrativa sobre las investigaciones existentes sobre economía social y solidaria y políticas públicas en la Argentina, luego, avanzamos en profundizar las características del Panel de Expertos –en tanto metodología utilizada para la construcción de la información- desde la perspectiva de los actores y tomando como postulado epistémico, lo planteado por la investigadora Irene de Vasilachis en la Epistemología del Sujeto Conocido: *“La epistemología del Sujeto Conocido viene a hablar allí donde la epistemología del Sujeto Cognoscente calla, mutila o limita, e intenta que la voz del sujeto conocido no desaparezca detrás de la del sujeto cognoscente, o sea tergiversada como consecuencia de la necesidad de traducirla de acuerdo con los códigos de las formas de conocer socialmente legitimadas”* (Vasilachis, 2008:201).

Por último, se delimitan algunas consideraciones finales, a partir de la reflexión sobre las opiniones y propuestas de los referentes. En esa dirección, se pone de manifiesto una serie de elementos importantes que, bajo el criterio de los autores, deben ser considerados por los encargados de la generación de políticas públicas para potenciar al sector sujeto-colectivo de estudio.

Las investigaciones sobre economía social y solidaria en Argentina

Las políticas públicas orientadas al cooperativismo y al mutualismo y las particularidades de estos actores, es un tema que ha recobrado importancia en los estudios recientes sobre la economía social y solidaria (Coraggio, 2007, 2011; Murchio, 2012; Mutuberría; 2014; Pastore & Altschuler, 2015; Plotinsky, 2012, 2015; Puig, 2016; Rofman, 2013; Vuotto, 2011) sobre todo en los últimos diez años, en donde la mayoría de las investigaciones puntualizan sus abordajes en las transformaciones del Estado y cómo ello repercute en el vínculo con el movimiento cooperativo. Esto se debe, en primera instancia y como señala Daniel Plotinsky (2015), a la emergencia de un nuevo vínculo entre las entidades del sector y el Estado en sus distintos niveles, particularmente el Nacional y Municipal. Este vínculo se explica en gran medida por la emergencia de un nuevo paradigma de políticas públicas (en adelante PP) pensadas desde la perspectiva de los sujetos de derecho (Hintze, 2007) y a partir de allí, el diseño de PP promovidas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde el año 2004, con el objetivo de generar primeramente emprendimientos productivos asociativos¹, y luego en el año 2006, la creación de cooperativas de trabajo enmarcadas en el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST, “Argentina Trabaja”), que vinculó al sector de manera más cercana con los Municipios locales, y articuló una serie de políticas orientadas a fortalecer las cooperativas ya existentes².

En segundo lugar, el florecimiento de literatura especializada también encuentra explicación en los fenómenos de finales de la década de los noventa en Argentina y principios del 2000, en donde la crisis estructural; la precarización laboral; el desempleo; la pobreza y la aparición de “nuevos pobres” al decir de Tenti Fanfani (1996), colocaron al sector de la economía social y solidaria en un lugar destacado en la sociedad, en razón de representar un espacio de contención a las demandas sociales y generador de trabajo³, y a su vez, como una forma de gestión novedosa para los trabajadores que se encontraban a merced de empresas abandonadas por sus propietarios. Tal es el caso del Movimiento de Empresas Recuperadas, que surgió de las luchas de las trabajadoras y trabajadores por sostener su sustento económico. En este punto en particular, se destacan los aportes de Andrés Ruggeri y su equipo de trabajo del “Programa de Facultad Abierta” de la Universidad de Buenos Aires, que han desarrollado vasta literatura sobre el tema además de vincularse de manera directa con las empresas recuperadas, conformadas en cooperativas. En sus trabajos se destaca la reflexión en torno a la autogestión y los dilemas emergentes sobre la asociatividad cooperativa, que asumen las nuevas dirigencias, transformadas luego de procesos de lucha. En ese sentido, el Programa de Facultad Abierta, presenta informes sobre coyuntura que describen la actualidad de las Empresas Recuperadas en la Argentina.

En la misma línea, también resulta necesario mencionar los aportes de Mirta Vuotto (2011) en conjunto con la OIT, como uno de los libros más completos y actualizados sobre las dinámicas y características que distinguen las diversidades presentes en el cooperativismo de trabajo de la Argentina actual, a partir de allí, la autora describe este sector del cooperativismo como uno de los más plurales en su composición, pero también como una fórmula adecuada para la generación y el sostenimiento de puestos de trabajo. A su vez, entre otros manuales de consulta ya clásicos sobre la temática y que abordan al cooperativismo en su heterogeneidad, se pueden mencionar el libro de Alicia Kaplan y Bernardo

¹ A partir del “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social”, que consistió en la constitución de un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local y a la economía social, generando estrategias de desarrollo social mediante la promoción de emprendimientos socio-productivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos” (RES N° 2426 – MDSN).

² Entre las nuevas políticas públicas se destacan los financiamientos solidarios, las capacitaciones y asesoramiento jurídico contable para las nuevas entidades.

³ De acuerdo a Mirta Vuotto (2011), a principios del año 2000 en Argentina, se visualiza un crecimiento exponencial de creación de cooperativas de trabajo.

Drimer (1981) y el de Sebastián Balay (1965); ambos escritos describen con exhaustividad los principios, fundamentos, historia y doctrina de estas entidades.

En relación directa a las investigaciones sobre mutualismo, es menor la bibliografía existente que profundiza conocimiento sobre la temática a la vez que se encuentra generalmente vinculada a las cooperativas, sin embargo, se destacan aportes del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES-MDSN, 2010), sobre juventudes mutualistas y a Felipe Rodolfo Arella (2008), con su libro “Historia Social del Mutualismo Argentino”.

Del recorrido bibliográfico presentado, se pueden destacar varias reflexiones, entre ellas, la particularidad del enfoque histórico presente en la mayoría de los escritos y la fuerte presencia de debates sobre el Estado en varios autores, sobre todo a la hora de abordar la economía social y solidaria (en adelante ‘ESS’) y las políticas públicas orientadas al mismo. Dicha particularidad podría vincularse a la interface en la que se desenvuelve e identifica al sector: las características legales y sociales (en cuanto a principios como la solidaridad y democracia) que rigen la composición y naturaleza de las entidades y, por otro lado, la interacción que tienen estas, en un mercado altamente competitivo, transnacionalizado y cuyas cadenas de valor en muchos casos se monopolizaron, sobre todo luego del fenómeno de la postconvertibilidad. En este sentido, la interface en la que se desenvuelven los actores de la ESS, conlleva a que la mayoría de las reflexiones e investigaciones actuales sobre políticas públicas del sector, giren principalmente en torno al Estado y al rol regulador que este debiera tener para garantizar el desarrollo de las cooperativas y mutuales en un mercado, como se dijo, cada vez más concentrado y competitivo.

Si bien, desde nuestro equipo de trabajo no desconocemos la importancia del Estado, ni mucho menos el contexto económico, político y cultural en el que se despliegan las actividades del sector, ya que ello repercute de manera directa sobre las distintas entidades, no obstante, consideramos que a la hora de pensar políticas públicas se debe tener en cuenta la persistencia en el tiempo de estas organizaciones, las cuales atravesaron gobiernos con distintos proyectos políticos, que implementaron modelos económicos altamente diferenciados. En base a ello, es que sostenemos que la experiencia acumulada (de resistencia, de autogestión, articulación social y desarrollo territorial) que tienen las mutuales y las cooperativas, es de importancia estratégica para reflexionar sobre las particularidades que poseen e interpretar correctamente sus demandas. Esto, teniendo en cuenta principalmente el grado de organización de las entidades: la diversidad de Federaciones y Confederaciones que existen en Argentina, la construcción de históricos liderazgos fuertes en algunas entidades y la capacidad de renovación en las conducciones, que se presenta en los últimos años.

El panel de Expertos en Economía Social y Solidaria: una metodología participativa

Particularmente, el Panel de Expertos en Economía Social y Solidaria, fue la metodología diseñada para el desarrollo del proyecto de investigación. El mismo pretende identificar la mirada de los actores del cooperativismo y del mutualismo sobre la realidad coyuntural del sector a partir del análisis de distintas dimensiones -como lo son las políticas públicas, el empleo, el contexto económico-social, y la situación de las cooperativas y mutuales- permitiendo reflexionar sobre el escenario sectorial, sus demandas, fortalezas y desafíos. Esto, a los fines de interpretar “qué se expresa” desde la perspectiva de los protagonistas sobre ciertos temas (especificados por informe), y poder generar información sistematizada y de carácter prospectivo, a partir de una encuesta semi-estructurada que se ejecutó con la periodicidad de seis meses de distancia. El primer informe denominado PEECM01, fue publicado en diciembre del 2016 en los distintos sitios WEB de Federaciones y Confederaciones de Cooperativas y Mutuales, y estuvo orientado a analizar y dar cuenta sobre las problemáticas del empleo y las políticas públicas durante el primer año de gobierno de la Alianza Cambiemos.

El segundo informe, PEECM02, publicado en mayo del 2017, contó con una mirada de los mismos expertos que analizaron particularmente, las economías regionales. Pese a que cada informe se orientó a alguna temática en particular, no obstante, se mantuvo la estructura de la encuesta en ambos y se pudieron observar algunas diferencias en relación a la “caracterización” del momento que hacen los

expertos, como así también de la coyuntura que atraviesan tanto las cooperativas como las mutuales.

Por otra parte, es necesario mencionar que el proyecto del PANEL fue impulsado por nuestro equipo de trabajo del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, y llevado a cabo en conjunto con la Confederación Argentina de Mutuales (CAM), la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (COOPERAR) y el Instituto de Promoción de la Economía Social y Solidaria (IPES). Es por ello que el panel involucra como actores protagonistas a las organizaciones más tradicionales del mundo de la ESS, las cooperativas y mutuales y a sus referentes.

Esta metodología, que toma como insumo principal la opinión de más de 50 expertos en Economía Social y Solidaria, permite identificar demandas y objetivos sectoriales, obtener un panorama de la percepciones y expectativas de los actores de la ESS, que pueden traducirse en políticas públicas en diálogo con decisores locales y regionales, y en la profundización de las relaciones entre el sector público y privado. En lo que refiere a la “experticia” de los consultados, la misma fue definida por nuestro grupo en base a las trayectorias de los sujetos: dirigentes nacionales del cooperativismo y mutualismo, representantes nacionales de federaciones y confederaciones de cooperativas y mutuales de Argentina; académicos y especialistas de renombre que investigan la temática hace años y pertenecen a la RUESS (Red Universitaria de Economía Social y Solidaria) y, finalmente, funcionarios públicos de INAES.

Lo importante a destacar de la metodología del Panel es su capacidad de dar cuenta de manera sistematizada, la mirada y las significaciones que le otorgan los referentes consultados a la coyuntura y las realidades de su sector. Esto, parte de fundamentos teóricos que comprenden que lo que importa no es la “veracidad” de lo que los actores expresan, sino los sentidos que le atribuyen a la coyuntura y realidades que atraviesa el sector, teniendo en cuenta la diversas de referentes consultados en cuanto a su origen institucional y referencia regional. De acuerdo con esto, y siguiendo a Rosana Guber (2015), se parte de considerar que el análisis de la información obtenida –el abordaje específico de las encuestas-, se conciben asumiendo la diversidad social “*a través del reconocimiento de la perspectiva del actor*” (Guber, 2015:54). A lo que se aspira, como dice la autora, es a conocer y comprender el mundo social de las trabajadoras y trabajadores cooperativistas, mutualistas, referentes, asociados y dirigentes, en sus propios términos, para proceder luego, a su interpretación, entrecruzando los enfoques teóricos y sistematizando de manera integral la mirada que tienen de la Argentina actual.

A los fines del objetivo del presente trabajo, interesa analizar y clasificar las demandas y propuestas del sector de la ESS en torno a las políticas públicas, que surgieron del Panel. Dicho análisis permitirá una comprensión más acabada de las necesidades y problemáticas en que se ven involucrados los actores en la coyuntura actual, con la posibilidad de elaborar un diagnóstico no sólo desde círculos académicos, sino también desde la mirada de quienes construyen el territorio. De acuerdo a ello, el hecho de poder obtener una perspectiva más precisa de las problemáticas y propuestas del sector, resulta fundamental para el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas que orienten sus esfuerzos a fortalecer y visualizar la ESS no sólo como entidades de carácter asociativo pertenecientes a un sector específico de la economía, sino como un paradigma social de trabajo, producción y consumo.

Si bien las respuestas del panel no pueden extrapolarse sobre las expectativas del conjunto de cooperativas y mutuales de la Argentina, no obstante, el nivel de conocimiento y experiencia de las personas participantes del mismo, permiten construir una perspectiva con alta capacidad de descriptiva/prospectiva que genera una herramienta más para describir e interpretar la realidad.

La mirada del sector de la ESS

Los expertos consultados en el panel coinciden casi en su totalidad en que se ha producido desde inicios del 2016 un giro brusco en las políticas públicas que impactan en el sector. Esta indicación que realizan los referentes del sector, coincide con el análisis de numerosos economistas entre los que se puede mencionar a Claudio Scaletta (2017), quien sostiene que el inicio del gobierno de Mauricio Macri, implicó una recaída al neoliberalismo, como paradigma político, económico y cultural. Por su parte el sociólogo Gastón Varesi (2016), sostiene que el fenómeno económico de los últimos años se basó,

principalmente, en una fuerte transferencia de riquezas de los sectores de ingresos fijos a los de carácter especulativo, entre los que se encuentran el capital financiero los monopolios exportadores. Y que esa característica se inició con la devaluación del 40% en diciembre del 2015, apenas asumido el gobierno actual. Asimismo, el cambio brusco en las políticas fiscales y tarifarias genera una coyuntura, según los autores, de recesión y enfriamiento de la economía.

De acuerdo con los académicos, según los consultados, el cambio de rumbo de la economía, incidió negativamente en la competitividad, en la productividad y en la calidad y cantidad de los puestos de trabajo, perjudicando notablemente el desarrollo del sector. Los principales puntos problemáticos que se destacan, de acuerdo a los expertos, en relación a este proceso, son los siguientes:

- *La escasa disponibilidad de créditos blandos para la pequeña y mediana empresa.*
- *Las altas tasas de interés financiero bancario.*
- *La presión impositiva y en torno a los servicios (luz, gas, transporte).*
- *La apertura económica, que debilita el mercado interno.*
- *El endeudamiento externo, que profundiza el déficit fiscal.*
- *El recorte presupuestario en áreas estratégicas, como salud y educación.*

En lo que refiere a las economías regionales, la mayoría de los panelistas coinciden en que las políticas públicas adoptadas son perjudiciales para el desarrollo de las economías locales, regionales y sub-nacionales. Particularmente, los especialistas sostienen que analizar en términos de “economías regionales” las diversas estructuras económico-productivas de la Argentina, es un aspecto central a la hora de poder abordar con mayor especificidad la realidad del cooperativismo y mutualismo, debido a su profundo arraigo territorial y vinculación directa con los actores locales: Municipios, Comunas, Comisiones de Fomento, Instituciones Locales, etc.

Por otra parte, al evaluar las políticas de promoción a la economía social y solidaria en la coyuntura actual, los consultados las definen como malas o directamente inexistentes. Según los especialistas, las distintas medidas adoptadas por el gobierno (por acción u omisión) en el último año, dan cuenta de que se intenta construir un modelo económico que profundiza las asimetrías y desigualdades entre territorios, integrantes de las cadenas de valor, y sectores económicos, a través del favorecimiento impositivo a los sectores monopólicos de la economía.

Con esto se quiere resaltar que la situación actual de las organizaciones de la ESS no es consecuencia de negligencia o incompetencia de quienes están encargados de generar la política pública, sino de acciones deliberadas e intencionadas, sustentadas en supuestos político-económicos de corte neoliberal. La lógica imperante, de acuerdo a algunos consultados, reside en potenciar la ganancia económica por sobre la reproducción de la vida, promoviendo la creación de un sujeto individualizado y competitivo; y la fragmentación de los espacios de articulación social, o el menosprecio de los procesos cooperativos/asociativos, son algunas de las características inherentes al modelo que se intenta imponer. Se podría aseverar, que dichas matrices entran en tensión- disputa con las lógicas de funcionamiento de la ESS, que se relacionan con mayor profundidad con el fortalecimiento de los espacios de encuentro y articulación intersectorial e interinstitucional, priorizando la satisfacción de las necesidades en lugar de la acumulación de ganancias, y centrando el foco de atención en las personas, dejando al capital físico en un plano secundario. El modelo de la ESS aspira a la construcción de un sujeto colectivo, de una estructura económica basada en la democracia, todo ello, de acuerdo a lo expuesto por los integrantes del Panel.

Por otro lado, a la hora de señalar las "dificultades" sectoriales, las cuales podrían traducirse como demandas en algunos casos, y como reconocimiento a problemáticas que enfrentan de carácter intra-sectorial, las respuestas fueron abundantes y giraron en torno a cuatro ejes:

- a) *Dificultades del sector para "integrarse":* se señala que es necesario fortalecer y multiplicar los vínculos dentro del sector, pero fundamentalmente con los demás sectores sociales (movimiento obrero, pymes, profesionales). Muchos coinciden en que es necesaria la conformación de un movimiento nacional que exceda a las organizaciones del sector. Ello

deviene como consecuencia lógica del grado de articulación que existe de hecho en el capital privado y transnacional, por lo que la ESS debiera tener igual o mejor grado de vinculación no sólo en términos institucionales sino y por sobre todo, en términos económicos.

b) *Dificultades para que el Estado reconozca su especificidad y su incidencia en políticas públicas:* De acuerdo a los panelistas, el sector es considerado de manera incorrecta por el gobierno: se toma a una organización de la ESS como a una empresa oligopólica o se la asimila al emprendedor autónomo, y es allí donde radica una de las mayores dificultades para el diseño de legislaciones novedosas y políticas públicas acordes. Es por ello que se demanda la participación activa de las entidades en la formulación de políticas públicas debido a las características particulares que éstas detentan. En definitiva, desde las cooperativas y mutuales, se reclama el reconocimiento suficiente como sector importante y potente de la economía nacional, además de su faceta social y territorial, en cuanto a la vinculación directa a las economías regionales.

c) *Dificultades económicas:* se destacan como problemáticas vigentes de las entidades: la imposibilidad del acceso al crédito; la escasa innovación tecnológica que presentan las empresas de la ESS; y los altos costos de producción que poseen que, sumados a una política de apertura económica reciente, se traducen en una pérdida paulatina de competitividad y altos grados de vulnerabilidad y sustentabilidad de las entidades.

d) *Dificultades para construir un marco normativo y de promoción que fomenta esta actividad:* Se demanda la reformulación de regulaciones que delimiten y conceptualicen a las organizaciones de la ESS y contemplen el carácter específico de las mismas, así como también normas institucionales que impulsen activamente el desarrollo de la ESS. En este sentido, se visualiza la necesidad de re-pensar las leyes N° 20.337 y 20.371, a los fines de avanzar en una normativa que posea una mirada integral de las entidades e incluya mayores especificidades para el cooperativismo de trabajo.

Las propuestas de los Panelistas

A partir de las demandas y necesidades detectadas a través de la opinión de los actores principales de la ESS, surgen propuestas que necesariamente se deben tener en cuenta si se desea avanzar en materia de políticas públicas provechosas para las organizaciones del sector. Dichas propuestas coinciden en su mayoría con los instrumentos de políticas públicas para la ESS propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por lo que resulta provechoso tomar como guía dicha clasificación. En otras palabras, lo que las organizaciones están reclamando y proponiendo tiene un anclaje teórico profundo en debates de carácter internacional. La OIT y los especialistas consultados, por lo tanto, identifican los siguientes elementos:

- Formación, educación básica y cualificación profesional: se propone la incorporación de la temática de economía social y solidaria a la enseñanza obligatoria en las escuelas públicas, la capacitación laboral en las cooperativas y mutuales, la formación en valores cooperativos, autogestión y participación democrática, y el apoyo para la creación de Establecimientos Educativos especializados en Cooperativismo y Mutualismo.
- Asistencia y asesoramiento técnicos para el establecimiento, incubación y consolidación de las empresas dentro de la ESS: surge la necesidad de proyectos de integración y asociativismo entre organizaciones, formación para la creación de cooperativas y mutuales, agilización de su inscripción para obtener personería jurídica, políticas de acompañamiento en los años de inicio de cada entidad, y recursos humanos activos destinados a profundizar y densificar el entramado organizacional a nivel territorial; pensado en provincias y regiones.
- Acceso a créditos y financiamiento solidarios: se sugiere la creación de fondos específicos para el sector, como por ejemplo un fondo rotatorio que sirva de garantía para créditos destinados al sector; se solicita una mayor facilidad en el acceso al financiamiento suprimiendo barreras burocráticas, tasas de interés de acuerdo a las posibilidades reales de las entidades, y líneas de crédito para la incorporación de infraestructura y tecnología.

- Definición de los marcos jurídicos y reguladores: entre las propuestas se destacan el establecimiento de una regulación impositiva de acuerdo a las características de las organizaciones (las cuales son sin fines de lucro), y fundamentalmente el encuadre legal adecuado para reconocerlas efectivamente como tales, en pos de otorgarle un lugar de vital importancia para el desarrollo territorial.
- Definición de las estructuras gubernamentales, a diferentes niveles, para la acción de la ESS: en este sentido, resaltan propuestas como la jerarquización del INAES en cuanto a su ubicación en el organigrama del gobierno nacional y su asignación presupuestaria; la unificación y articulación de políticas nacionales y provinciales; la coordinación de los distintos ámbitos públicos para evitar superposiciones actuales; la creación de órganos de contralor que supervisen el accionar de los gobiernos. Asimismo, se propone una reforma sustancial a las leyes actuales que rigen la naturaleza jurídica de las cooperativas y mutuales (ya que las mismas fueron sancionadas en la década de 1970), y el dictado -consensuado- de una ley integral de economía social. Se señala también que es necesario crear una Coordinación Interministerial de Economía Social, ya que es un tema transversal a todas las áreas de gobierno y no debe ser compartimentalizado.
- Definición de programas y políticas específicos y transversales para la ESS: en torno a este eje se identifican la inclusión activa y obligatoria del sector en los programas de desarrollo territorial en todas las provincias y municipios del país, la ejecución de políticas públicas que fomenten y protejan al sector frente a monopolios y oligopolios, y mayor participación en espacios de discusión y articulación en torno a políticas públicas.
- Constitución y organización de la oferta y la demanda en la producción del sector: en relación a la oferta, se propone el impulso de subsidios y créditos para aquellas obras de infraestructura básica e innovación tecnológica, la articulación y complejización de las cadenas de valor. En cuanto a la demanda, se destacan la dirección de un porcentaje de los presupuestos públicos a la compra de productos y/o la contratación de servicios provistos por cooperativas y mutuales promoviendo el “compre economía social”. Finalmente, se señala la necesidad de abrir desde el Estado, espacios de comercialización co-gestionados entre los gobiernos locales y las organizaciones de la ESS a los fines de nivelar las asimetrías con los grandes capitales privados.

Algunas consideraciones finales

De acuerdo a lo expuesto y como reflexiones finales, cabe destacar varios aspectos que surgen del análisis. Un primer punto señalado por los especialistas, que resulta transversal a todas las propuestas y responde a la pregunta “¿Cómo hacer la política pública?” es el de la co-construcción o co-producción de políticas para la ESS, entendiendo este proceso como la intervención de diferentes actores, la creación de alianzas estratégicas y redes trabajo, consumo e innovación y la construcción de la política a partir de la participación activa de las organizaciones sociales (Hintze, 2007). Esta conceptualización implica en la práctica, un proceso de negociación, disputas y consensos entre los diferentes actores y los gobiernos en sus distintos niveles, para definir la estrategia de implementación de una política pública, su operacionalización y su puesta en marcha. En torno a este eje, en el panel se puede interpretar que los expertos proponen una activa participación de las organizaciones en espacios de decisión pública (congreso nacional y provinciales, municipios, con voz y voto activo), una mayor participación en las mesas de discusión, consulta permanente de las decisiones de gobierno que atañen a los territorios donde estas organizaciones están insertas, entre otras.

En este sentido, a diferencia de otros actores que demandan políticas públicas, los integrantes de la ESS proponen políticas a su sector que, desde el diseño de las mismas, sean consultados y partícipes activos del proceso. Es por ello que para articular con las cooperativas y mutuales resulta importante tener en cuenta el grado de organización que poseen en cuanto a sus representantes y distintos niveles de referencia.

Por otro lado, la clasificación de las propuestas visualizadas, nos permitió delimitar mejor las problemáticas que atraviesa el sector, con el objetivo de que se constituyan como insumo para la elaboración de agendas de trabajo en conjunto, y el diseño de políticas públicas específicas y direccionadas. En este punto, cabe aclarar que las propuestas reconocidas, pese a poder ser clasificadas

específicamente, tienen en común una misma base teórico-epistemológica, por lo que apuntan todas hacia un mismo objetivo: reducir las desigualdades y asimetrías en los territorios.

De acuerdo a ello, surge una cuestión central a trabajar visualizada por los expertos interrogados: el desafío de la *integración*, como punto central y estrategia a implementar para disputar con capitales concentrados y monopolios trasnacionales, las distintas cadenas de valor. Según los expertos, es importante el trabajo en red, ya que identifican la extrema concentración monopólica, como una de las causas más importantes de la existencia de asimetrías en el consumo, la producción y el acceso a bienes y servicios en los distintos territorios.

Asimismo, según los expertos, frente a las marcadas estrategias de fragmentación que despliegan los capitales concentrados de la economía, se torna de vital importancia avanzar en mayores niveles de organización, superando el ámbito sectorial para poder pensar un proyecto político a largo plazo que incluya las demandas del sector pero amplíe hacia distintos espacios organizados de la sociedad. Los consultados hablan tanto de integración económica (fortalecer las cadenas de valor y las economías regionales) como de integración política (ser capaces de consolidar un proyecto político, en alianza con otros sectores sociales). Esto es: densificar el tejido social, construir espacios de encuentro y una agenda en común, multiplicar las acciones y ampliar las escalas son las tareas que el contexto político y económico demanda para poder incidir en la política pública. Por lo tanto, es necesaria la articulación de los diferentes actores que se despliegan en el territorio: las organizaciones socioeconómicas de la ESS, pymes, organizaciones sindicales, cámaras empresariales, sectores organizados de la sociedad civil, y por supuesto el sector público, visto este como un aliado a disputar, por los especialistas.

Finalmente, desde nuestro equipo de trabajo consideramos que lo que se pone en discusión entonces cuando hablamos de fortalecer la Economía Social y Solidaria a través de políticas públicas, es el hecho de contribuir desde el Estado y particularmente desde los actores del tercer sector, a construir una sociedad más justa y equilibrada, donde primen valores como la solidaridad y la democracia, y sobre todo, los espacios de trabajo colectivos y asociativos.

Poner el centro de atención en la cuestión social y no en la cuestión económica. Romper con la perspectiva economicista del desarrollo, en otros términos. En definitiva, disputar un nuevo orden, distinto al capitalismo actual, donde la integridad de las personas y el pensarse en comunidad adquieran mayor importancia en desmedro del individualismo y el exitismo neoliberal.

Bibliografía

- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K. & Bermúdez, A. (2014) ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Revista Trabajo y Sociedad*. Unse-Indes, n°22, 341-356.
- Arella, F. (2008) *Historia Social del mutualismo Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Letra Asociativa.
- Balay, E. (1965) *Bases del ordenamiento cooperativo de la economía social*. Buenos Aires, Argentina: Intercoop.
- Coraggio, J.L. (2007) *Es posible otra economía sin (otra) política?*. Buenos Aires.
- (2011) Principios, Instituciones y Prácticas de la Economía Solidaria. En Acosta, A. y Martínez E. (comp), *El trabajo antes que el capital*, pp.1-26. Quito: Abya Yala.
- Fernández, J. (2012) La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo: “Argentina Trabaja” en ámbitos sub-nacionales. *CIPPEC. Documento de trabajo*, n° 96, octubre.
- Guber, R. (2005) *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hintze, S. (2007) “Políticas Sociales en la Argentina, 1990-2006”. En Vuotto, M (comp.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Kaplan, A. & Drimer, B. (1981) *Las Cooperativas. Fundamentos- Historia- Doctrina*. Buenos Aires: Intercoop Editora Cooperativa Ltda.
- INAES (2008) *Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina: Reempadronamiento nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación República Argentina.
- Maceira, V. (2010) *Trabajadores del conurbano bonaerense. Heterogeneidad social e identidades obreras*. Rosario: Prohistoria.
- Murchio, C. (2012) *Políticas públicas para la economía social y solidaria en el gran Buenos Aires: una investigación en el nivel local*. Buenos Aires: Editorial UNGS.
- Mutuberría Lazrini, V. & Plotinsky, D. (comp.) (2015) *La economía social y solidaria en la Historia de América Latina y el Caribe*. Tomo II. Buenos Aires: Ediciones Idelcoop.
- Pastore, R. & Altschuler, B. (2015) Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad. *Revista Eutopía*, n° 7, julio 2016. DOI: 10.17141/eutopia.7.2015.1689. 109-128.
- Petriella, A. (2008) *Cooperativismo, ayer hoy y siempre*. Buenos Aires: Idelcoop.
- Plotinsky, D. (2012) Introducción a la historia del cooperativismo Argentino. Buenos Aires: Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito.
- Plotinsky, D. (2015) Argentina, políticas públicas y cooperativismo (1976-2015). Buenos Aires: IX RULESCOOP.
- Puig, C. (2016). *Economía social y solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. España: Universidad del País Vasco.
- Rofman, A. & García, A. (2013) Economía solidaria en Argentina: definiciones, experiencias y potencialidades. *Revista Atlántida Extraordinario*. Abril, ISSN: 2171-4924. 99-117.
- Ruggeri, A. (2013) *Qué son las Empresas Recuperadas?*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Scaletta, C. (2017). *La recaída neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.

Tenti Fanfani, E. (1996) Cuestiones de exclusión y política. En Minujín, A. (comp.) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF Losada.

Varessi, G.A. (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Revista Realidad Económica*, n°302. ISSN: 0325-1926. 6-34.

Vuotto, M. (2011) *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Buenos Aires: OIT.

OIT (2015). Políticas Públicas Para la Economía Social y Solidaria: hacia un entorno favorable.

Resoluciones

Res. N° 2.426 “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Res. N° 3182 “Programa de Ingreso Social con Trabajo: Argentina Trabaja”. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Res. N°3026/2006, “Cooperativas de Trabajo”. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Documentos públicos

INAES, (2018, 2 de octubre): “Mutuales del Bicentenario: Argentina se organiza”. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/Mutuales-del-Bicentenario1.pdf>

Sobre la autora

Ariana Aimé Aminahuel

aime.aminahuel@gmail.com

Licenciada en Ciencia Política con orientación en Análisis Político por la Universidad Nacional de Río Cuarto. Doctoranda en Administración y Política Pública (IIFAP-UNC). Becaria doctoral del Centro de Investigación y Transferencia de la UNVM-CONICET, donde realiza tareas de investigación. La labor y los temas de interés de la autora están centrados en el análisis y la evaluación de políticas públicas para el desarrollo local, las transformaciones del Estado y su relación con las organizaciones sociales y cooperativas, entre otros.