



FLACSO
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión
Social
Área de Estado y Políticas Públicas**

Director: Daniel García Delgado

Tesis de maestría

TÍTULO

**Análisis de la sostenibilidad de cooperativas de trabajo surgidas a partir de
programas sociales en el período 2003-2015.**

Tesista: María Florencia Cascardo

Cohorte: 2014-2015

Directora: Mg. Jorgelina Flury

Buenos Aires, Septiembre de 2019

ÍNDICE

Resumen	4
I. CAPITULO I: Aspectos teóricos y metodológicos	5
I.1. Introducción	5
I.2. Indagaciones preliminares	6
a. Surgimiento, inclusión en la agenda, continuidades y rupturas con políticas anteriores ..	6
b. Caracterización y perspectiva de las políticas	8
c. Análisis micro de las políticas.....	10
I.3. Problema de investigación	11
I.4. Marco teórico: Hacia una concepción plural de la economía.....	12
a. Primeras nociones de Economía Social.....	12
b. La concepción sustantiva de la economía	13
c. Caracterización de la economía popular, social y solidaria	15
i. Lo Popular	18
ii. Lo Social	19
iii. Lo Solidario.....	21
iv. La racionalidad de la Economía popular, social y solidaria. Debates sobre su sostenibilidad.....	23
I.5. Objetivos de la investigación	30
I.6. Metodología y estructura de la tesis	31
II. CAPÍTULO II: Un abordaje macroeconómico de la economía popular, social y solidaria 37	
II.1. La Economía popular, social y solidaria como proyecto de gobierno	38
II.2. ¿La EPSS como base de un nuevo sistema económico?	41
II.3. El escenario de desarrollo de la ESPP.....	47
II.4. Los programas de apoyo a la EPSS.....	51
II.5. El apoyo a la EPSS en relación al contexto macroeconómico	61
II.6. La promoción de la EPS en el presupuesto público	64
II.7. Algunas conclusiones preliminares sobre el Estado y la promoción de la EPSS.....	73
III. CAPÍTULO 3: La institucionalización de la EPSS y las políticas específicas	76
III.1. La Institucionalización de la Economía popular, social y solidaria	76
a. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	78
b. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	81
III.2. Las políticas de creación de cooperativas emergentes	88
a. Las 3026 del primer momento	90
b. Las 3026 en el segundo momento	93

III.3.	Conclusiones preliminares	96
IV.	CAPÍTULO 4: El nivel mesoeconómico de la sostenibilidad.....	100
IV.1.	Las organizaciones de la EPSS y las políticas públicas	101
a.	El vínculo entre el cooperativismo emergente y el tradicional	105
b.	Los principios cooperativos en las experiencias emergentes	106
i.	Principio de Adhesión abierta y voluntaria	107
ii.	Principio de Control democrático de los miembros	110
iii.	Principio de Participación económica de los miembros.....	111
iv.	Cuarto Principio: Autonomía e independencia	115
IV.2.	El cooperativismo de trabajo como co-productor de políticas públicas.....	117
a.	Caracterización de las organizaciones ejecutoras.....	117
b.	Percepciones de los responsables de entes ejecutores cooperativos	122
i.	Experiencia cooperativa	122
ii.	Surgimiento y continuidad entre programas	123
iii.	Gestión asociativa	124
iv.	Los vínculos con el sector solidario de la economía	127
v.	Vínculo con la comunidad.....	128
vi.	Percepciones sobre la sostenibilidad y el vínculo con el Estado.....	129
IV.3.	Conclusiones preliminares sobre lo mesoeconómico de la sostenibilidad	130
V.	CAPÍTULO 5: Un análisis de caso. La cooperación como elemento de valoración microeconómica	134
V.1.	La experiencia de FECOOTRAUN FV.....	136
a.	El territorio	136
b.	La conformación de las primeras cooperativas 3026 en Florencio Varela.....	137
V.2.	Los elementos de valoración microeconómica	139
a.	El tratamiento de los ingresos	141
i.	Obtención de resultados económicos y proceso de capitalización	141
ii.	Distribución de excedentes.....	145
b.	La gestión de la empresa cooperativa.....	147
c.	Integración e intercooperación	151
d.	La gestión de la asociación.....	154
i.	Liderazgos	154
ii.	El aprendizaje en la autogestión.....	156
iii.	Procesos de participación y toma de decisiones.....	157

e. La solidaridad como diferencial cooperativo	158
V.3. Conclusiones preliminares del análisis microeconómico.....	161
VI. CONCLUSIONES	164
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	171

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos 2003-2015	48
Cuadro 2. Principales indicadores sociales	50
Cuadro 3. Mapa del Estado y la EPSS	59
Cuadro 4. Tipos de apoyo estatal a la EPSS.....	60
Cuadro 5. Políticas de promoción a la EPSS por subperíodos	61
Cuadro 6. El presupuesto de la EPSS en el MDS según Ley de presupuesto	66
Cuadro 7. Ejecución presupuestaria de la EPSS y el MDS	67
Cuadro 8. Política presupuestaria hacia el INAES y ejecución.....	70
Cuadro 9. Cooperativas de trabajo constituidas por año	71
Cuadro 10. Cooperativas de trabajo vigentes a 2018	72
Cuadro 11. Síntesis Normativa de la promoción de la EPSS	94
Cuadro 11. Evolución incentivo PRIST, SMSM e Ingreso medio ocupados.....	114
Gráfico 1. Evolución del PBI	49
Gráfico 2. Estimador mensual de actividad económica (EMAE), Índice de obreros ocupados (IOO) e Índice de horas trabajadas (IHT)	49
Gráfico 3. Evolución de indicadores sociales	50

GLOSARIO

- ACI: Alianza Cooperativa Internacional
- EE: Ente Ejecutor
- EPSS: Economía Popular, social y solidaria
- INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
- MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
- MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
- PJyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
- PMO: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra”
- PRIST – AT: Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

- REDLES: Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social

Resumen

En el período 2003-2015 asistimos en Argentina a un cambio de paradigma en el Estado que se tradujo en profundas transformaciones en las políticas públicas. Una de las características de las mismas fue la promoción de la economía social, a quien consideró como una estrategia generadora de inclusión a través del trabajo. Este proceso derivó en un exponencial crecimiento del sector

En este trabajo nos proponemos analizar la sostenibilidad de la economía popular, social y solidaria en los niveles macro, meso y microeconómicos, estudiando los elementos que posibilitaron que cooperativas de trabajo creadas como consecuencia de la aplicación de una política pública puedan consolidarse y convertirse en experiencias autónomas. Así es que analizaremos las principales políticas destinadas al sector, la articulación que se dio entre estas experiencias y los sectores consolidados del cooperativismo y las características de la gestión al interior de las organizaciones seleccionadas, considerando la racionalidad propia que contiene este sector de la economía.

I. CAPITULO I: Aspectos teóricos y metodológicos

I.1. Introducción

A principios del siglo XXI presenciamos en Latinoamérica un cambio de paradigma de Estado. Con sus distintas configuraciones nacionales, éste se erigió en actor central de los procesos de desarrollo luego de las décadas neoliberales, lo cual se tradujo en profundos cambios en la orientación de las políticas públicas (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015). En el marco de este proceso, a partir del año 2003 podemos observar cómo en Argentina -luego de un período caracterizado por la ausencia en lo económico y la focalización en lo social- el Estado volvió a aparecer como el indiscutible responsable en la garantía de los derechos sociales básicos, dándose un tránsito desde políticas focalizadas hacia políticas sociales neouniversales (García Delgado, 2011).

Una de las características de las políticas públicas de esa época fue la consideración del trabajo como instrumento de ciudadanía, con la novedad de no limitarse las mismas a la relación laboral asalariada, sino que comenzó a considerarse la promoción de la economía social como generadora de inclusión a través del trabajo. Existieron una gran variedad de políticas destinadas a la economía social, orientadas a las distintas etapas del proceso productivo, a los diversos tipos de entidades y aplicadas por diferentes organismos estatales. Esto abrió el debate al interior del sector, referido al enfoque de las mismas, dilucidando si éstas buscaban realmente promover un crecimiento del sector con miras a otro modelo de desarrollo que no se centre exclusivamente en el mercado, o si simplemente se trataba de un nuevo mecanismo para morigerar las desigualdades que la economía capitalista genera.

I.2. Indagaciones preliminares

a. Surgimiento, inclusión en la agenda, continuidades y rupturas con políticas anteriores

A partir de la crisis desatada por el neoliberalismo, la economía social experimentó una gran expansión, la cual fue acompañada por políticas públicas. Considerando que una política pública es un conjunto de decisiones gubernamentales para dar respuesta a temas que un gobierno considera como prioritarios (Aguilar Villanueva, 2003) y entendiendo que el Estado toma posición en función de un contexto y de la interacción con otros actores involucrados (Oslak & O' Donnell, 1976) cabe preguntarse las razones por las cuales la economía social comenzó a ocupar una creciente importancia. En ese sentido, existen una serie de estudios que analizan la inclusión de la Economía social y solidaria en la agenda pública cuyo primer exponente fue el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social: “Manos a la Obra” en el año 2003, el cual es reconocido como un quiebre con las políticas anteriores al marcar no solo una ampliación de la cobertura de las acciones orientadas hacia el sector de la economía social sino también por tender a la unificación de estas estrategias (Arcidiácono & Bermúdez, 2015). En estas experiencias se combinan prácticas de la economía doméstica y reproductiva, con nuevas formas de organización de la producción que se sitúan en el ámbito de la economía social.

Algunos autores reconocen el crecimiento del sector en la década de los '90 como amortiguador de situaciones de crisis (Palomino, 2003), donde proliferaron, en los años previos a 2001, prácticas económicas alternativas generadas por la sociedad civil para suplir sus necesidades y demandas sociales (Coraggio, 2004) que se conjugan con experiencias donde se politiza la producción, en el marco de la emergencia de los movimientos de desocupados como nuevo actor social (Merlinsky & Rofman, 2004).

Otros estudios reconocen el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), del año 2002, como el punto de partida para la reorientación de políticas hacia la economía social (Falappa, Rofman, & Soldano, 2004). Estos autores consideran que se trata de políticas socioproductivas, superadoras del asistencialismo focalizado de los 90 (Caracciolo Basco & Foti Laxade, 2003; Hopp 2013), que promueven un desarrollo de la capacidad productiva de los beneficiarios a través del apoyo de emprendimientos ligados a la reproducción de la vida. Se resalta como algo positivo y novedoso las instancias de articulación de actores a través de los Consejos Consultivos Locales y el rol asignado a lo local al identificar al territorio como el eje organizador de los procesos de desarrollo, aprovechando y potenciando recursos y capacidades de la región y fomentando la articulación de sus actores e instituciones. En ese sentido, algunos trabajos centran su estudio en este eje al analizar la novedad de esta modalidad y dispositivos de gestión (Gradín & Tiranti, 2012). Desde otras perspectivas se reconoce el rol de estos programas como forma de reunificación de la política social y la política económica (Hintze, 2007).

Existen también estudios que no ven esta nueva modalidad de programas como una ruptura de lo existente con anterioridad, asimilándolos a programas de transferencias monetarias con contraprestaciones laborales como el PJyJHD (Fernández, 2012), en tanto conservan la modalidad de transferencia de ingresos, aunque esta vez se enmarquen en la financiación de cooperativas. Así es que se las identifica como acciones con formato de economía social dentro de un esquema de políticas sociales con presencia en el territorio (Arcidiácono, Kalpschtrej, & Bermúdez, 2014). Por su parte, Agustín Salvia considera este sector como economías de la pobreza, que con estos programas no hacen más que reforzar su dependencia del Estado y las agencias promotoras (Citado en Hintze, 2007). Desde esta visión se considera que se trata de

otro programa asistencial de empleo, donde la figura de estas cooperativas de trabajo oculta la presencia de una relación asalariada entre los beneficiarios y el Estado (Lo Vuolo, 2010)¹.

b. Caracterización y perspectiva de las políticas

Algunos autores afirman que las tendencias a la búsqueda de autoempleo, producto de la crisis de la organización de la producción basada en la relación salarial, fueron fomentadas por programas estatales para fortalecer la economía social en busca de generar un modelo de desarrollo alternativo² (Arroyo, 2009). Coinciden en este diagnóstico quienes, al analizar el rol de la economía social en los diferentes contextos, contrastan su función en el modelo neoliberal, donde era tomada como un amortiguador de la crisis social latente, promovida y financiada por organismos internacionales (como el BID o el BM) que impulsaban el emprendedurismo para paliar las consecuencias sociales del modelo mercantil desregulado. En el contexto de la crisis del 2001, con el surgimiento de formas autogestionarias, este sector se fue conformando como una confrontación al sistema de mercado (Palomino, 2003). Quienes sostienen que estas políticas promueven un cambio de paradigma de desarrollo, agregan que estos programas se enmarcan en un proceso de reorientación de aquellas respecto de los '90 (Merlinsky & Rofman, 2004). En el mismo sentido, Guimenez y Hopp lo plantean como una ruptura con el modelo neoliberal, al entender la promoción del trabajo

¹ Si bien algunos de estos análisis se centran en un programa en concreto, ya sea el PMO o e PRIST Argentina Trabaja, los argumentos utilizados y los aspectos criticados tienen que ver con los aspectos compartidos por ambos.

² “La crisis de la sociedad salarial y los problemas estructurales del mercado de trabajo configuraron tendencias a la búsqueda del empleo o el autoempleo que se evidencian en la generación de microempresas, empresas recuperadas, emprendimientos familiares, ferias sociales, redes de trueque, de comercio justo y de microcrédito que no solo crecieron en los últimos años, sino que fueron fortalecidas desde el Estado que ve en la consolidación de la economía social, basada en un equilibrio entre sustentabilidad y solidaridad para un desarrollo integral, un actor fundamental para generar y consolidar nuevas relaciones económicos-sociales” (Arroyo, 2009, pág. 88)

asociativo y autogestionado como una estrategia de política social que comienza en 2003 y se profundiza en el 2009 con el PRIST-AT, que rompe con el modelo de “programa enlatado” en referencia a la flexibilidad que les permite comprender y adaptarse el territorio y la población destinataria (2011).

Estos programas buscan una promoción de la economía social y el desarrollo local, que identifican al territorio como el eje organizador de los procesos socio-económicos, aprovechando y potenciando recursos y capacidades de la región, fomentando la articulación de actores e instituciones vecinas. Los recursos existentes para este desarrollo endógeno se encuentran generalmente en el sustrato económico informal (a diferencia de los países del centro donde existen empresas locales que se buscan promover por esta vía), integrado por agentes considerados parte de la economía social. Estos autores también resaltan la importancia del fortalecimiento de las redes locales como mecanismo de crecimiento del sector que permita hacer frente a la economía de mercado. Centrándose en la búsqueda de que las políticas planteen una superación del modelo de desarrollo mercantil, algunos autores consideran como deseable que las mismas tengan un componente que trascienda el asistencialismo, que su implementación plantee una intersectorialidad, que sean interjurisdiccionales, y que posean instancias participativas (Hintze, 2014). Otros estudios afirman que la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas pareció ser entendida más como un sector económico, con grandes potencialidades para generar empleo e inclusión social (o como un eficaz instrumento para estos fines) que como una estrategia alternativa al sistema económico actual (Castelao Caruana, 2009).

Al compararlas con las políticas destinadas a este sector en otros países, existen trabajos (Coraggio, 2007) que las entienden como políticas focalizadas al estar dirigidas exclusivamente a sectores vulnerables, fomentando el emprendedurismo pero sin

perspectiva de cambio del modelo de desarrollo – a diferencia de aquellas que buscan potenciar el espacio de la economía social como forma de superar la exclusión, como fue el caso de Venezuela o Ecuador-.

Desde esta perspectiva se plantea la posibilidad de una economía mixta entre Estado, mercado y un gran sector de la economía social (Coraggio, 2004). Tomando este planteo, una de las principales cuestiones a atender será la implementación de políticas públicas que favorezcan la integración armónica de los tres sectores, fortaleciendo al de la economía social por ser el más débil, para que las relaciones económicas beneficien al conjunto de la sociedad (Etchegorry, Magnano, & Matta, 2009).

c. Análisis micro de las políticas

Por último, es importante destacar una serie de estudios que se centran en un análisis micro que parte de las organizaciones. Estos estudios tienen el objetivo de comprender sus particularidades, partiendo de entender que poseen lógicas de producción y acumulación diferenciadas por tratarse de experiencias sin patrón, portadoras de una nueva racionalidad diferente a la ideología económica hegemónica (Putero, 2011).

Vázquez reconoce que estas organizaciones surgen como forma de enfrentar la crisis a partir de la autogestión, pero enfrentan problemas ligados a la falta de recursos, problemas legales y contables e ingresos insuficientes, entre otros. A partir de estas dificultades se pregunta acerca de la viabilidad de estos emprendimientos, sin limitarse al aspecto de la sustentabilidad mercantil sino incluyendo el concepto de sostenibilidad, que tiene en cuenta otros aspectos/beneficios de estas experiencias -la inclusión laboral y social de grupos sociales vulnerados, el fomento de la cultura de la solidaridad, etc. (2014, 2010). Existen similitudes en esta mirada con el enfoque que Gaiger adopta para analizar las experiencias de creación de ingreso en Brasil, donde se procura que

emprendimientos solidarios logren estabilidad y viabilidad. En este sentido, el autor afirma que se requiere el desarrollo de una nueva racionalidad económica, que difiera de las predominantes de economía popular (relacionadas con la subsistencia), pero que conserve prácticas de cooperación y autogestión, combinándolos con los imperativos de eficiencia y desempeño económico (Gaiger, 2004).

En este aspecto también existen críticas relacionadas con la autonomía de estas cooperativas y otras dirigidas a las estructuras jerárquicas que pueden asimilarse a las de una empresa capitalista y a una lógica de empleo asalariado, sin dejar margen para la autogestión y su aprendizaje en el marco de una política asistencialista y focalizada (Arcidiácono, Kalpschtrej, & Bermúdez, 2014). A diferencia de estos análisis, se encuentran los que, partiendo de la concepción de que estas políticas presentan la posibilidad de generar inclusión a partir de la pertenencia a emprendimientos productivos solidarios que recuperen las capacidades y habilidades de sus integrantes, discuten la idea de la focalización con la necesidad de una universalidad diferenciada, que dé cuenta de sus características específicas y necesidades (Abramovich & Vázquez, 2003).

I.3. Problema de investigación

En el marco del contexto introducido, la economía social tuvo un gran crecimiento, pasando a ocupar un lugar destacado en la agenda de las políticas públicas, al punto de ser uno de los dos ejes que guían la implementación de políticas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el período 2003-2015. Este enfoque de las políticas fue presentado como una novedad respecto a las políticas asistenciales de la década de los '90, al poner el foco en la creación de empleo digno y genuino a través del fortalecimiento de los emprendimientos de la economía social. Sin embargo, cabe preguntarse cómo el apoyo brindado por el Estado pudo potenciar estas experiencias en

particular y al sector solidario de la economía en general. Para ello, nos basaremos en el análisis de cooperativas de trabajo que surgidas a partir de una política pública lograron dejar de subsistir exclusivamente del apoyo estatal y constituirse como emprendimientos asociativos autónomos. Realizaremos este estudio considerando tanto el contexto macroeconómico, el rol del movimiento cooperativo así como las características internas con las cuales se gestionaron estas organizaciones.

¿Cómo explicamos la consolidación y sostenibilidad de estas experiencias, considerando sus características y contexto de surgimiento en conjunción con las prácticas distintivas de la economía popular, social y solidaria?

Es una pregunta que nos guiará a lo largo de este trabajo.

I.4. Marco teórico: Hacia una concepción plural de la economía

a. Primeras nociones de Economía Social

Lejos de conformarse como un campo de estudio uniforme, la economía social constituye un ámbito de debate: la discusión acerca de sus características y sobre la identidad de los actores que la constituyen da cuenta de la existencia de diferentes enfoques de la misma, lo que nos permite hablar de una dimensión empírica y sus procesos económicos reales y una dimensión teórica/conceptual, referida a la disciplina o al marco interdisciplinar con el que se la estudia; la proliferación de experiencias que se dio a inicios del siglo XXI puede considerarse antecedente empírico de su resurgimiento conceptual (Pastore, 2006).

Situándonos en la dimensión conceptual, encontramos enfoques que consideran a la economía social como una ciencia de la justicia social, en contraposición a la economía política, ciencia de la utilidad (Walras, 2003). Así, la economía social no tendría otro rol

más que asegurar una cuota de equidad en el marco de un sistema de mercado³. Esta visión se contrapone a lo que consideramos la dimensión propositiva o cultural de la misma, en referencia a su perspectiva como proyecto de transformación social que pugne por un modelo de acumulación que no esté guiado por la lógica del capital (Razeto, 1999; Pastore, 2006) desde la cual partiremos en este trabajo.

b. La concepción sustantiva de la economía

En contraposición a la concepción epistemológica más divulgada de la economía, sustentada en su definición como ciencia que estudia la asignación eficiente de recursos escasos basada en una lógica maximizadora a partir del mecanismo de mercado (definición formal), el estudio de la economía social se posiciona dentro de una comprensión sustantiva, como la esbozada por Karl Polanyi (1992), según la cual ésta es una actividad institucionalizada de interacción entre el ser humano y su entorno que da lugar a un suministro continuo de medios materiales de satisfacción de necesidades. El autor distingue así el significado real o sustantivo de la economía del significado formal. Mientras el significado real “deriva de la dependencia en que se encuentra el hombre con respecto a la naturaleza y a sus semejantes para conseguir el sustento”, el significado formal “deriva del carácter lógico de la relación medios-fines” (Polanyi, 1976, pág. 155). Asimismo, reconoce la existencia de múltiples principios o racionalidades económicas: al principio de mercado, añade los de reciprocidad, redistribución y administración doméstica, en lo que se entiende como un enfoque plural de la economía. Al incorporar estas racionalidades, se pretende dar cuenta de

³ Ejemplo de ello es el Enfoque de Tercer sector, de origen anglosajón (cuyo máximo exponente se encuentra en la Universidad John Hopkins de EEUU), la cual contiene una mirada de carácter más ortodoxo de la economía, en la cual este sector vendría a subsanar las fallas en los casos en que el mercado en primer lugar, y luego el Estado no son capaces de asignar los recursos de manera eficiente para la satisfacción de necesidades.

prácticas que excedan el intercambio de mercado, que caracteriza como un cambio entre manos de productos mediado por el dinero; la reciprocidad en cambio denota movimientos entre puntos correlativos de agrupamientos simétricos que no se guían por la lógica instrumental mientras que la redistribución designa los movimientos de apropiación hacia un centro de autoridad y luego hacia el exterior.

García (2007) al estudiar la solidaridad como cultura en Argentina, propone una escala con una progresión de matices de la reciprocidad para dar cuenta de diversas configuraciones empíricas. Complejizando esta progresión que señala el autor, Flury (2017) propone las siguientes variantes: gratuidad, comensalidad, mutualidad, cooperación e intercambio solidario, que expresan diversos grados de identificación y correspondencia en relación a aquello que los actores vinculados “ponen en común”, en base al estudio de las prácticas y dinámicas de la economía plural (Flury, 2017, p.2)

Partir de esta concepción permite comprender la multiplicidad de experiencias existentes en el campo de la economía popular, social y solidaria, caracterizada por formas alternativas, tanto de organización de los factores productivos como de asignación y distribución de recursos (Guerra, 2010), lo que permite reconocer como parte del campo económico aspectos como la reciprocidad y la solidaridad.

Bourdieu (Gutiérrez, 1995) propuso los lineamientos de una antropología susceptible de dar cuenta de manera realista de la complejidad constitutiva de toda relación económica. Desde esta perspectiva se postula que aun la práctica más estrictamente “económica” está inserta en un orden social general y constituye –de acuerdo a la célebre noción de Marcel Mauss- un “hecho social total”. El homo economicus no sería más que un mito – “un monstruo antropológico”- porque olvida aquella génesis histórica. En síntesis, el

autor va a sostener que las conductas económicas reconocidas como racionales, son el producto de determinadas condiciones económicas y sociales.

Por último, otros autores (Carranza Barona, 2013, Scavino, 1999, García, Op.cit.) desde una perspectiva filosófica y antropológica abonan esta idea de que no todos los individuos expresan un comportamiento regido por una racionalidad individualista y con arreglo a fines, sino que la reciprocidad y el don también son formas de explicar el comportamiento de los individuos y las comunidades, afirmando una racionalidad con arreglo a valores.

c. Caracterización de la economía popular, social y solidaria

Tomando estas concepciones como punto de partida, podemos afirmar que los seres humanos han desarrollado desde tiempos remotos diversas experiencias de cooperación y solidaridad en la búsqueda por resolver en forma conjunta sus necesidades económicas, sociales y/o culturales, por lo que no se puede hablar de un momento preciso, a modo de hito, de surgimiento de la economía social. Suele tomarse como punto de referencia el contexto de crisis social originada por la Revolución industrial, porque desde entonces puede constatarse el florecimiento de organizaciones basadas en un libre asociativismo que sustentadas en la reciprocidad se oponen al orden imperante (Castoriadis, 2002). A partir de ese momento histórico, la economía social como concepto se asimila con diversos tipos de contextos, significados y aplicaciones, apareciendo un conjunto de posiciones ideológicas, que si bien no llegan a estar contrapuestas, poseen cierta distancia entre ellas. Podemos encontrar un elemento aglutinador al hablar de una organización de la producción basada en la solidaridad y no en la búsqueda del lucro (Defourny, Develtere, & Fonteneau, 2001).

En el enfoque de la Economía Social conocido como europeo o tradicional, se concibe a la misma como un sector diferente del público y el privado lucrativo (Monzón & Defourny, 2004). Este enfoque parte de una distinción jurídico-institucional y normativa, en la que incluye a cooperativas, mutuales y asociaciones, las cuales comparten las características de tener un fin social más que económico, dando prioridad a las personas y el trabajo más que el capital, en un proceso democrático y con autonomía de gestión. En esta línea podemos encontrar la definición de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI):

"Una Cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas".

De allí podemos destacar la unión autónoma y la gestión democrática como principios constitutivos de la identidad cooperativa⁴. Argentina es el país latinoamericano donde estas formas tradicionales tuvieron mayor inserción y desarrollo (Bragulat, 2005).

Por otro lado, desde la segunda mitad del siglo XX surgen en América Latina (y se multiplican como consecuencia de la emergencia de una nueva cuestión social producto de la implementación de políticas neoliberales) nuevas formas de organización del trabajo no asalariado, orientado más por lógicas de reproducción social que de acumulación, como los micro emprendimientos o el autoempleo, los cuales constituyen los núcleos centrales de una definición de Economía Popular o Economía del trabajo – en contraposición a la economía del capital- (Coraggio, 2006). Este sector comprende a

⁴ A ellos podemos agregar (según la propia enunciación de principios de la ACI) la membresía abierta, la participación económica de sus asociados, la cooperación entre cooperativas y el compromiso con la comunidad.

organizaciones de autoproducción y subsistencia, que junto con las organizaciones capitalizadas (aquellas que lograron producir excedentes que se reinvirtieron en la organización) tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de sus integrantes, y evidencian una alternativa económica a pesar de haber surgido como respuesta a la crisis (Caracciolo Basco & Foti Laxade, 2003).

Por último, a la par de los cambios en el capitalismo global, van surgiendo y también se revalorizan experiencias que ponen en práctica principios que trascienden la lógica de mercado y contienen un fuerte componente de solidaridad, pero que no necesariamente encuadran en las formas jurídicas de la economía social tradicional como son las experiencias de comercio justo, de economía comunitaria, empresas sociales, banca social, etc, las cuales son incorporadas a la concepción de Economía Social y Solidaria (Gaiger, 2013; Laville J. L., 2004)⁵. Con este concepto se pretende incluir junto a las más tradicionales mutuales, cooperativas y asociaciones, a las nuevas expresiones de la sociedad civil en las que las organizaciones reivindican el principio de reciprocidad en sus actividades económicas y al mismo tiempo construyen modelos de participación ciudadana activa en sus empresas colectivas.

En este trabajo se tomará una concepción de economía popular, social y solidaria, como forma de conjunción entre las experiencias centradas en el trabajo que se reconocen como economía popular, las formas más tradicionales vinculadas al cooperativismo que valorizan el aspecto asociativo y las nuevas formas comunitarias y de trabajo autogestivo en donde se enfatiza la dimensión política (economía solidaria). Se considerará también la perspectiva de transformación que es posible visualizar en ella y su conformación como una estrategia alternativa al capitalismo a diferencia de aquellas

⁵ Estas experiencias son muchas veces conocidas como “Nueva Economía Social” (Pastore, 2008)

perspectivas que la identifican como un modo de aliviar las presiones sociales generadas por el capitalismo. Partiendo entonces de este ensamble de términos, describiremos los aspectos a partir de los cuales podremos enmarcar las experiencias analizadas en una matriz de economía popular, social y solidaria, indagando en qué se diferencia de otros sectores a partir de sus prácticas y racionalidades.

i. Lo Popular

Partiremos de la definición de Coraggio (2008), quien conceptualiza a la economía popular o del trabajo como un subsector de la economía compuesto por unidades domésticas, cuya racionalidad principal es garantizar la reproducción ampliada de la vida poniendo en juego su fondo de trabajo. Siguiendo a Sarria Icaza & Tiriba, situamos el origen del concepto de economía popular a fines de los años '80 como marco interpretativo de las acciones económicas de los sectores populares, diferenciándolo de la denominación de economía informal⁶ (2004) -surgida en contraposición con el sector de empleo formal⁷ de la economía. Las autoras parten de comprender la economía popular como el conjunto de actividades realizadas por los sectores populares con los recursos disponibles (principalmente su fuerza de trabajo) con el objetivo de satisfacer

⁶ Las autoras realiza la siguiente distinción “*al contrario de lo que ocurre en la economía popular, forman parte de la economía informal las actividades de producción y distribución de bienes y servicios promovidas por los empresarios, es decir, por los que buscan el enriquecimiento propio, mediado por la explotación de la fuerza de trabajo de aquellos que no son propietarios de los medios de producción*” (Sarria Icaza & Tiriba, 2004, pág. 178). Considera que lo que distingue la economía popular de la informal entonces es la inexistencia del trabajo como mercancía generadora de plusvalía.

⁷ Si bien existen discusiones en cuanto a la conceptualización del trabajo formal en tanto fenómeno socio-económico que ha cambiado en el tiempo, la misma excede a los términos de este trabajo. A modo de síntesis, podemos decir que el concepto es introducido en la década del '70 por Hardt, como caracterización del empleo por cuenta propia de subsistencia; en 2003, en el marco de la 17^o Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, comienza a considerarse al empleo informal en base al puesto de trabajo. De este modo, se entiende que los trabajadores son informales cuando su vínculo no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de seguridad social vigente (Neffa, 2009). De este modo, la economía informal se utiliza para dar cuenta del grupo de trabajadores y empresas que operan en la informalidad, incluyendo tanto al sector informal como al empleo informal.

sus necesidades básicas (2004). Esta definición permitió una nueva comprensión sobre la racionalidad de estas experiencias.

La misma es comprendida como una búsqueda por parte de los sectores populares de objetivos que trascienden la acumulación de ganancia, centrándose en la reproducción ampliada de la vida de las personas, estableciendo de este modo vínculos entre los que podemos resaltar la reciprocidad y la cooperación, a partir de la consecución no sólo de excedentes sino también propiciando la mejora en la calidad de vida (Sarria Icaza & Tiriba, 2004). En este sentido, identifican dos dimensiones: una referida a las formas en las cuales la misma se presenta en la reproducción de la vida de los sectores populares (es decir, las prácticas concretas que se llevan a cabo) y la otra al sentido que la misma asume en un período y lugar determinado (su horizonte político).

Como afirman las autoras, las iniciativas de economía popular, con el apoyo de redes primarias y comunitarias, pueden ser individuales, familiares o asociativas, siendo estas últimas en las que centraremos nuestro interés: “experiencias que, en tanto parte de la economía popular, se caracterizan por la referencia explícita a formas colectivas de funcionamiento y a la solidaridad como proyecto político” (Sarria Icaza & Tiriba, 2004, pág. 182). Agregamos además la importancia de la articulación de estas experiencias, al ser uno de sus principales desafíos la dispersión y atomización, por lo que la creación de redes permitiría su fortalecimiento e instalación como actor que confronte con otras lógicas de mercado.

ii. Lo Social

Anexar este calificativo, nos lleva a precisar qué es lo que entendemos por economía popular y social. Como afirmamos anteriormente, en una concepción tradicional, la economía social es entendida como aquellas organizaciones sin fines de lucro

democráticamente gestionadas que procuran la búsqueda del bien común a través de la satisfacción de necesidades y aspiraciones compartidas. Esto nos permite identificar el carácter no individual de las experiencias, para así delimitarlo de los emprendimientos unipersonales (que aunque no exploten mano de obra, no poseen asociatividad en su accionar). ¿Por qué se valora el elemento asociativo? Consideramos que la asociación y cooperación potencian estas experiencias al permitir la construcción de una identidad común, donde sus integrantes generan sus propios objetivos, criterios y mecanismos de participación. A su vez, dotan a sus miembros de una nueva subjetividad al sentirse parte de un todo del cual forman parte, pero a su vez, los excede, acercándose a sus objetivos personales a partir de la participación y el despliegue de su ciudadanía, al ejercer un poder compartido. Tomaremos entonces diferentes aspectos del asociativismo y la cooperación para poder estudiar experiencias de economía popular y social.

Como afirma Albuquerque al analizar el asociativismo, las prácticas vinculadas al mismo surgen a partir de la búsqueda de los individuos de emancipación y autonomía, asentándose en la “reciprocidad, en la confianza, en la pluralidad, en el respeto y no en la utilización operacional-instrumental de la asociación entre las personas” (Peixoto de Albuquerque, 2004). Este carácter asociativo conforma un modo de actuar colectivo en donde las personas se movilizan en pos de un objetivo común, a partir de lo cual define dos dimensiones del concepto: el asociativismo no como una forma de exacerbación de la lógica individualista y economicista (unirse por un cálculo racional del beneficio) si no como forma de enfrentar la adversidad de manera conjunta; y la cooperación no como un espacio de instrumentalización sino con sus propias lógicas y una ética basada en la solidaridad. Esto nos permite hablar de una cooperación recíproca, donde todos sus integrantes aportan en pos de la consecución de objetivos conjuntos, actuando bajo una lógica de control democrático y estableciendo un nuevo tipo de sociabilidad

fundada en la solidaridad (Peixoto de Albuquerque, 2004). Vinculándolo a las concepciones de capital social que lo entienden como el proceso de desarrollo de la confianza recíproca entre ciudadanos con el objetivo de resolver problemas que exigen la acción colectiva o el deseo de los ciudadanos para confiar en los otros (Baquero, 2004) consideramos que la práctica del asociativismo y la cooperación promueven la ampliación de este capital por parte de sus integrantes.

Esta característica de la cooperación es también analizada por De Jesús & Tiriba, quienes la comprenden como una “práctica social humanizadora y mediadora del proceso de reproducción ampliada de la vida” (2004, pág. 94). Para estas autoras, el acto de cooperación implica un accionar en conjunto que trascienda a las personas que lo integran, en contraposición a la perspectiva individualista y analizan la cooperación en tanto acción (que podemos resumir en un “hacer con”) y en tanto movimiento, lo cual remite a la historia de la humanidad misma y su accionar conjunto como forma de asegurar su supervivencia, camino que luego (a través de diversos procesos históricos) fue desplazado por el individualismo (2004). Retomando los análisis de marxismo, afirman acerca de la cooperación entre los trabajadores, que los mismos “están caracterizados por la fusión de muchas fuerzas en una fuerza social común, lo que genera un producto global diferente o mayor que la suma de las fuerzas individuales de los trabajadores aislados” a partir de la creación de una fuerza social colectiva (De Jesús & Tiriba, 2004, pág. 89).

iii. Lo Solidario

Ya hemos recorrido entonces las características de experiencias populares, las cuales se centran en el trabajo y tienen como búsqueda la reproducción ampliada de la vida de sus integrantes, definiendo nuestro interés en aquellas que contengan elementos asociativos en su interior por las potencialidades que imprime la cooperación como forma de

relación intersubjetiva. Resta entonces profundizar en la definición de solidaridad a nuestro objeto de estudio, lo cual consideramos, le imprime un carácter distintivo en cuanto proyecto transformador que contrasta con la economía capitalista.

De aquí parte Singer (2004) al reconocer que si bien la economía solidaria tiene varias acepciones, todas tienen en común una contraposición a la economía capitalista, en tanto exacerbación del individualismo competitivo, reconociendo dos facetas de la solidaridad: hacia el interior de los grupos y con los sectores desfavorecidos de la sociedad. En su primera orientación, lo vincula con el concepto de autogestión, reconociéndolo como la más completa igualdad de los miembros de las organizaciones. El autor ubica una nueva emergencia de economía solidaria de fines del siglo XX/principios del XXI, que tiene su lejano antecedente en el asociativismo obrero surgido al calor de la Revolución Industrial (como el cooperativismo de Rochdale), con principios que propugnaban por la construcción de una nueva sociedad de abajo hacia arriba. El mismo antecedente encuentra Arruda (2004), quien reconoce entre sus componentes la centralidad del ser humano en vez del capital, la cooperación como modo de relación en lugar de la competitividad, la solidaridad en reemplazo del utilitarismo. Arruda reconoce en la socioeconomía solidaria un sistema alternativo al capitalismo que se construye a partir de la proliferación de experiencias y la creación de redes entre ellas, donde se promueve la centralidad del ser humano, fomentando relaciones solidarias. En esa línea, Caracciolo Basco & Foti proponen pensar la economía social como una alternativa de desarrollo y no sólo como un espacio aglutinador de aquello que queda por fuera de los mercados capitalistas, para lo cual, partiendo del análisis de Bourdieu, consideran necesario refundar una ética de la equidad, la solidaridad y la cooperación social. Rescatan la reciprocidad y la cooperación como factores primordiales que explican la supervivencia de la humanidad

a lo largo del tiempo, entendiendo al individuo en su dinámica intersubjetiva con el otro (Caracciolo Basco & Foti Laxade, 2003). Esta apreciación de lo solidario es entendida como la forma de lograr un sistema económico que apele a la complementariedad en lugar de la competencia (Coraggio, 2013).

A modo de síntesis, podemos retomar los elementos que reconoce Guerra al analizar los emprendimientos de la economía solidaria en Uruguay, quien la identifica como una nueva forma de obtener (sea mediante la producción, intercambio, etc.) aquello que se necesite para vivir, colocando a la persona y sus necesidades en el centro de este proceso. La misma implica el predominio del trabajo humano bajo lógicas de cooperación, que tenga en cuenta todos aquellos aspectos que la lógica mercantil considera una externalidad (medio ambiente por ejemplo), buscando un desarrollo sostenible basado en la solidaridad (Guerra, 2010).

A partir de esta breve reseña hemos procurado identificar los aspectos particulares de cada una de estas concepciones, para subrayar los elementos que nos interesa analizar en este trabajo: la economía popular en cuanto al predominio que cobra el trabajo en el marco de la misma, la economía social, haciendo referencia al componente asociativo y la economía solidaria, para dar cuenta de la solidaridad y reciprocidad como parte del campo económico, el cual le imprime su potencial en cuanto proyecto de transformación cultural.

iv. La racionalidad de la Economía popular, social y solidaria. Debates sobre su sostenibilidad

Habiendo identificado las particularidades de la economía popular, social y solidaria y entendiéndola como una nueva forma de hacer y pensar la economía, es que nos proponemos ahondar en las especificidades que derivan de sus características. Sarria Icaza y Tiriba identifican que en la economía popular, la “falta de un vínculo de

empleo” implica una racionalidad interna que supone la negación de la relación empleador-empleado, a partir de lo cual consideran que la economía popular podría considerarse el embrión de una nueva cultura del trabajo⁸, al establecer relaciones económicas y sociales que pueden contraponerse al modo de producción capitalista (Sarria Icaza & Tiriba, 2004).

Gaiger, al analizar las experiencias de la economía solidaria, habla de formas de existencia individual y colectiva que escapan al sistema social capitalista y con el cual confrontan, intentos cuya viabilidad y fuerza emancipadora podrán crear escenarios futuros de gran relevancia histórica (Gaiger, 2001); al mismo tiempo, esas experiencias actúan desde el presente, haciendo cada vez más incómoda y negociada la reproducción hegemónica del capitalismo. Por su parte, Cattani (2004) reafirma la importancia fundamental que tiene el trabajo para los individuos y para la sociedad, revalorizando su lugar en estas prácticas de otra economía, dada por las capacidades libertarias que posee el mismo en el marco de experiencias autogestivas.

Estas características analizadas abren lugar a un nuevo interrogante: si todos estos aspectos analizados dan cuenta de una especificidad propia de la EPSS, *¿podemos analizar estas experiencias con los mismos criterios que lo hacemos con una organización lucrativa, cuando poseen lógicas, dinámicas y particularidades tan diferenciadas?* Tal como señalan Merlinsky & Rofman, estos emprendimientos exceden la lógica de análisis económico convencional, por lo que no pueden ser evaluados exclusivamente desde el punto de vista de factibilidad económica (2004).

⁸ Parte para esto de la distinción marxista entre trabajo productivo (aquel que genera plusvalía necesaria para la acumulación capitalista) y el que no lo es, donde según Sarria Icaza y Tiriba, afirma que “en la economía popular, al producirse a sí mismo como trabajador y produciendo un excedente de trabajo que le pertenece, en vez de ser productivo para el capital, el trabajador es productivo en relación consigo mismo” (Sarria Icaza & Tiriba, 2004, pág. 183).

¿Cómo lidiamos entonces con la tensión que existe entre una organización no guiada por la lógica mercantil, pero que actúa inserta en un mercado en el cual debe subsistir?

Retomaremos la definición de economía sustantiva elaborada por Polanyi, quien reconoce la coexistencia de diversos principios o racionalidades: además del principio de mercado o intercambio mercantil, se considera los principios de redistribución, administración doméstica y reciprocidad (1992). Buscaremos entonces analizar de qué forma se conjugan estas diferentes racionalidades en las experiencias, a través de la redistribución que se realiza desde el Estado (a partir de la implementación de las políticas que las originan), los vínculos recíprocos que entablan entre sus asociados y con otras experiencias, así como la forma de inserción en el mercado.

¿Cómo se observa la articulación de estos principios? ¿Debemos tomar como primordial su inserción en el mercado? ¿Puede pensarse la sustentabilidad a partir de alguno de ellos solamente?

Gaiger, al analizar la eficiencia, parte de afirmar que la relación instrumental medios-fines no puede obviar la naturaleza social de estas experiencias, por lo que propone el concepto de eficiencia sistémica, la cual contempla la calidad de vida de sus integrantes “incluye la capacidad de los procesos y medios utilizados para promover la calidad de vida de las personas que los utilizan, así como el favorecer un mayor bienestar duradero para la sociedad” (2004), como por ejemplo el desarrollo local que generan, la preservación del medio ambiente, la valoración del papel de los consumidores, etc. De este modo, se comprenden los efectos monetarios y sociales de estas experiencias, así como su capacidad de longevidad. A esto agrega que, al no existir separación entre capital y trabajo, aspectos que en el análisis tradicional de eficiencia constituyen prerrogativas del capital (remuneraciones, depreciaciones, cuidado del entorno, etc), son

elementos centrales en el caso de los emprendimientos económicos solidarios, por lo que la racionalidad económica que orienta las decisiones capitalistas no puede aplicarse en este tipo de organizaciones. Al analizar diferentes experiencias de creación de ingreso en Brasil (las cuales tomamos como ejemplo al considerarlas similares a las surgidas en Argentina a partir de diferentes programas sociales), Gaiger (2013) afirma que se requiere el desarrollo de una nueva racionalidad económica, que permita superar la mera subsistencia, logrando un desarrollo económico eficiente a la vez que se conserven prácticas de cooperación y autogestión, al reconocer el efecto positivo del carácter cooperativo incorporado en estos emprendimientos.

En la misma línea, Guerra (2010) realiza un análisis de la Economía Solidaria en Uruguay, a partir del relevamiento de numerosas organizaciones y sus asociados/as, donde podemos reconocer la existencia de tensiones relacionadas a la recepción de recursos por parte del sector. Las dificultades de inserción en el mercado muestran la necesidad de apoyo para poder funcionar⁹ (ya sea desde el Estado o terceras organizaciones); sin embargo, se pregunta si el tipo de apoyo y la duración del mismo “resultan claves para determinar si se trata de intervenciones que apuntan a la autosustentabilidad o son estrategias que definitivamente contribuyen a la dependencia de los productores” (Guerra, 2010). En ese mismo sentido, Singer sostiene que el Estado debe brindar un apoyo que permita una adecuada inserción en el mercado, a través de facilidades de financiamiento y en la comercialización, apoyo técnico y otros elementos que llama bases de sustentación de la economía solidaria.

⁹ El argumento que respalda el apoyo que reciben se basa en afirmar que un trabajo desarrollado en circunstancias donde priman la autogestión, la ayuda mutua y cooperación contribuye a identificar el vínculo laboral más allá de los resultados económicos, o dicho en otros términos, que un emprendimiento solidario satisface otras necesidades humanas más allá de las materiales -ingresos económicos- (Guerra, 2010).

La mayoría de las veces estas experiencias surgen como forma de enfrentar la crisis a partir de la autogestión o incubadas a través de programas estatales, pero enfrentan dificultades ligadas a la falta de recursos, problemas legales y contables, ingresos insuficientes, problemas en la comercialización, entre otros. A partir de estas dificultades, podemos tomar los trabajos de Vazquez, quien se pregunta acerca de la viabilidad de estos emprendimientos, buscando no limitarse al aspecto de la sustentabilidad mercantil sino incluyendo el concepto de sostenibilidad, que tiene en cuenta otros aspectos/beneficios de estas experiencias (2010, 2014).

El análisis de la sostenibilidad se introdujo en el estudio de las entidades de la economía social para ampliar el concepto de la sustentabilidad y así visibilizar el impacto de estos emprendimientos más allá de su dimensión económica. Se trata de un concepto más amplio que la relación ingreso-egreso ya que se trata de un sector “no regido por la lógica de la acumulación privada de capital sino por la reproducción ampliada de la vida de todos” (Coraggio, 2006).

A diferencia de la sustentabilidad, que abarca la dimensión económica (relación ingreso mercantil y costos), la sostenibilidad en cambio es un concepto multidimensional y multiescalar. La multidimensionalidad parte de la consideración que estas experiencias tienen un impacto que trasciende el aspecto meramente mercantil, por lo que hace foco en las dimensiones social, política y cultural de las iniciativas. De este modo, se observan elementos como la inclusión social que se genera a partir del trabajo y los vínculos que se establecen entre sus integrantes, el carácter democrático y solidario que rige su funcionamiento, entre otros aspectos. La multiescalaridad se refiere a los distintos niveles de análisis de estas entidades, micro, meso y macro. Como afirma Coraggio (2007, pág. 46).

“La sostenibilidad de estos emprendimientos dependerá, adicionalmente: (a) de las capacidades y disposiciones de los trabajadores que cooperan a nivel micro, (b) de sus disposiciones a cooperar y coordinarse entre unidades microeconómicas (nivel meso), (c) del contexto socioeconómico y cultural (distribución y organización de recursos, funcionamiento de los mercados, definición de necesidades legítimas), y (d) de la existencia de una política de Estado conducente”.

El escenario político e ideológico que reconozca las particularidades de este sector es un aspecto también observado por Gaiger (2013).

Considerando estos aportes teóricos, entonces creemos que el análisis de sostenibilidad de estas experiencias no puede basarse exclusivamente en el análisis de factibilidad microeconómica de cada organización, sino que requiere que sus componentes internos se conjuguen con un contexto macroeconómico y político favorable, así como de la articulación en espacios y redes donde confluyan con otras experiencias del campo social y solidario de la economía.

Incluso en el análisis de sus componentes internos, no podemos desconocer las particularidades de estas experiencias. En ese mismo sentido, Guerra concibe que el análisis meramente mercantil es sumamente limitado, lo que lo lleva a plantear la necesidad de incorporar una mirada socioeconómica más amplia, donde se incorporen las características propias de la economía social, popular y solidaria en contraposición a una racionalidad capitalista a la cual se muestra como alternativa. Para ello retomaremos los estudios de Fairbian (2005), quien reconoce que el núcleo de las organizaciones cooperativas se encuentra en sus propietarios-asociados-usuarios, y no en el capital, razón por la que indaga acerca del carácter específico de sus procesos de

gestión y las prácticas que se dan al interior de las organizaciones, proponiendo un enfoque de análisis donde lo económico y lo social se aborde en forma integrada (entendiendo que las metas sociales se obtienen por medio de actividades económicas). Así es que toman relevancia aspectos como la relación entre los asociados, los procesos de participación, los dispositivos para la toma de decisiones, el vínculo con la comunidad, entre otros (Fairbain, 2005). Complementaremos este marco de análisis con el de Gaiger (2013), quien destaca también los liderazgos genuinos que valoricen la vida comunitaria, el asociativismo y el componente clasista lo cual se fortalece (y esto nos permite hablar de una escala mesoeconómica) al alimentarse de experiencias de organización y lucha donde esas personas forjan una identidad común y lazos de confianza, que les permiten defender sus intereses de manera colectiva. Otro elemento a destacar de este autor es el rol que otorga a “entidades y grupos de mediación” que canalicen las demandas de estos actores, y a través del apoyo pedagógico y material permita ayudar en el tránsito de la subsistencia a la emancipación social y económica, de las organizaciones de la economía popular. Por último, identifica un efecto diferencial del trabajo cooperativo, al reconocer la solidaridad como un elemento que brinda competitividad y viabilidad a las cooperativas, y una eficiencia económica sumada a una distribución equitativa de los resultados (Gaiger, 2013). Este trabajo permite además la construcción de vínculos sociales y dota de creatividad a sus integrantes. Estos elementos pueden asimilarse al concepto de “Factor C” desarrollado por Razeto (1999), quien analiza empresas no capitalistas, afirmando que la organización cooperativa deriva de una racionalidad económica particular pero sin dejar de lado la utilidad económica: “como toda empresa económica la cooperativa persigue una utilidad, una ganancia o beneficio, y opera directamente por el interés de quienes la constituyen” (Razeto, 2002, pág. 60), con la particularidad que lo que se busca es la

valorización del trabajo. Al profundizar en el análisis entre solidaridad y eficiencia, plantea la existencia del factor “C”, como uno de los elementos que contribuye a la fortaleza económica en estas organizaciones. Este factor daría cuenta de la presencia de la cooperación, el compañerismo, la comunicación y la colaboración y de su implicancia concreta en el proceso productivo, más allá de su consideración ética. La presencia significativa de este factor C fortalece a las organizaciones autogestivas, permitiendo de este modo subsanar muchos de sus déficits (financieros, tecnológicos, etc), y logrando incrementos en su productividad.

I.5. Objetivos de la investigación

Partiendo de este marco teórico nos proponemos indagar aquellos aspectos que permitieron el crecimiento y la consolidación de la Federación de Cooperativas Unidas de Florencio Varela (FECOOTRAUN FV) como forma de aproximación al estudio de experiencias cooperativas creadas entre 2003 y 2015, cuya matriz de surgimiento fueron programas sociales y que con posterioridad lograron consolidarse con autonomía de aquellos.

Por ello, nuestro objetivo general consistirá en un análisis de la sostenibilidad de la EPSS en el período 2003-2015 en sus diferentes niveles, a partir del estudio de cooperativas de trabajo surgidas a expensas de un programa social.

Los objetivos específicos a partir de los cuales abordaremos este trabajo consistirán en:

- Analizar la EPSS como política de gobierno, estudiando las características de las políticas impulsadas en un nivel macroeconómico.
- Ponderar el rol del cooperativismo tradicional en la implementación de las políticas mencionadas en un nivel mesoeconómico.

- Desde una dimensión microeconómica, estudiar las características internas de cooperativas emergentes que posteriormente lograron consolidarse y así dejar de estar subordinadas al programa que les dio origen.

I.6. Metodología y estructura de la tesis

Tomando los objetivos mencionados, es que abordamos esta tesis, la cual posee una pretensión descriptiva y explicativa, al proponerse analizar las condiciones que posibilitaron la sostenibilidad de la EPSS en el período 2003-2015, estudiando las políticas implementadas a nivel general, para luego centrarnos en un análisis de caso. La misma posee también un fin propositivo, en tanto procuramos formular recomendaciones en cuanto a las estrategias y herramientas que permitan la consolidación de las cooperativas de trabajo surgidas a expensas de un programa social. Se utilizó para ello un enfoque mixto, articulando técnicas cuantitativas y cualitativas de tipo etnográfico, tales como observaciones, entrevistas estructuradas y semi estructuradas, análisis documental de normativa, informes de gestión, leyes de presupuesto e información pública.

A partir de los aportes conceptuales mencionados en los apartados precedentes elaboramos los ejes de análisis con los que buscamos acercarnos a los objetivos de la investigación, estructurando los capítulos en función de los diferentes niveles de la sostenibilidad señalados, y teniendo en cuenta que se trata de un proceso multidimensional que contempla aspectos económicos, sociales y culturales.

Así es que en los **capítulos 2 y 3** trabajamos en relación al **nivel macroeconómico**, donde estudiamos el rol de la EPSS en el proyecto de gobierno del período analizado. En estos capítulos utilizamos técnicas cualitativas y cuantitativas que nos permitieron observar el lugar que ocupó la EPSS en la agenda de gobierno, analizando el carácter de

las políticas implementadas y en qué medida permeó las diferentes esferas gubernamentales, indagando qué tipo de apoyo implicaron las mismas para el sector.

Buscamos acercarnos a este objetivo a partir de una triangulación de datos. Comenzamos este análisis con una revisión bibliográfica que nos permitió identificar las políticas existentes, que fue luego ampliada a partir del análisis de fuentes primarias, con las cuales construimos cuadros que permitieron observar la evolución presupuestada de los programas seleccionados.

Las fuentes utilizadas para la construcción de estos datos fueron:

- Oficina Nacional de Presupuesto. Leyes de Presupuesto Nacional. Períodos 2003-2015.
- Contaduría General de la Nación. Cuenta de Inversión. Períodos 2003-2015.
- Memoria del estado de la Nación. Períodos 2003-2015.

Esta información fue complementada con el análisis del padrón del INAES que permitió observar la evolución de las matrículas otorgadas en el mismo período.

Procedimos también a realizar un relevamiento jurídico y normativo atinente a las políticas de promoción. Adicionalmente se utilizaron fuentes secundarias como informes de gestión de los principales organismos de aplicación.

Por último, en este nivel de análisis, realizamos 3 entrevistas semiestructuradas en base a una guía (disponible en el Anexo I) dirigidas a funcionarios que tuvieron a su cargo la implementación de programas vinculados a la promoción de la EPSS y a un trabajador del INAES, órgano rector de las cooperativas en Argentina; y analizamos el discurso relevado en material multimedia (disponibles en la bibliografía) de 5 funcionarios de jerarquía.

Las entrevistas realizadas en este capítulo fueron:

- Ex Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007)
- Ex Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social (2009-2011)
- Asesor legal de la Gerencia de Registro y Legislación de la Secretaría Nacional de Cooperativas y Mutuales del INAES.

Este análisis estuvo atravesado por el contexto en el cual surgen y se desenvuelven las organizaciones, teniendo en cuenta datos cuantitativos que construimos a partir de los principales indicadores económicos y sociales, tales como:

- Encuesta permanente de hogares. INDEC. Períodos 2003-2015
- Encuesta Industrial Mensual. INDEC. Períodos 2003-2015
- Informes de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Períodos 2003-2015

La continuidad del gobierno nos permitió utilizar como límite espacio-temporal el período señalado.

Continuamos en el **capítulo 4** con el análisis del **nivel mesoeconómico** de la sostenibilidad, donde exploramos las articulaciones que se realizaron como forma de supervivencia y perdurabilidad. Buscamos aquí identificar el lugar que ocupó en estos programas el cooperativismo tradicional y las tensiones que atravesaron en este proceso.

A partir de las primeras indagaciones realizadas y de la revisión bibliográfica se pusieron de relieve algunos interrogantes en torno a la integridad de estas organizaciones emergentes respecto de su identidad cooperativa. Por tal motivo, en la primera parte realizamos un análisis doctrinario donde contrastamos los principios

cooperativos presentes en la declaración de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) con la efectiva implementación de los mismos en las cooperativas emergentes de acuerdo con las fuentes normativas consultadas, informes de gestión, documentos institucionales, información de prensa y testimonios procedentes de entrevistas.

En una segunda parte observamos la relación de las organizaciones con su territorio y con otras organizaciones del campo, analizando la existencia de entidades y grupos de mediación, la articulación con otras experiencias de la economía social, popular y solidaria y los vínculos que mantienen con la comunidad. El trabajo de campo nos permitió identificar los diversos aspectos en los que los entes ejecutores provenientes de la EPSS aportan un diferencial cooperativo, los cuales se utilizaron como ejes para presentar los hallazgos.

Para este capítulo realizamos 5 entrevistas semiestructuradas a los siguientes informantes clave, quienes fueron seleccionados en base al criterio de intencionalidad a partir de su rol en el movimiento cooperativo¹⁰ y su vínculo con las organizaciones analizadas, de acuerdo a una guía detallada en el Anexo II (referentes cooperativismo) y II (responsables Entes Ejecutores). Cabe agregar que estas entrevistas fueron la fuente de información más importante para este nivel.

- El gerente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina, dada su representatividad en el cooperativismo argentino, al ser una meta organización que nuclea a más de 60 organizaciones que representan en total a unas 5 mil cooperativas de base y tiene representación en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).

- Un vocal del INAES proveniente del cooperativismo, por su doble dimensión en tanto funcionario y cooperativista. Cabe aclarar que de los seis integrantes del directorio del

¹⁰ En el capítulo correspondiente avanzaremos en la caracterización de las organizaciones de pertenencia de los informantes clave.

organismo, son dos los provenientes del cooperativismo, por lo que consideramos su voz de gran relevancia.

- Dos responsables de entes ejecutores cooperativos: la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA) y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT). Seleccionamos estas dos organizaciones dada su relevancia en el cooperativismo de trabajo, por ser una la primera federación de cooperativas de trabajo conformada en la Argentina (FECOOTRA) y por pertenecer a CICOPA, la organización sectorial de la ACI; y la otra por ser la única confederación (es decir, una federación de federaciones) de cooperativas de trabajo que existió hasta fines del período analizado. Su trayectoria y representatividad las constituyen en organizaciones de referencia en el cooperativismo de trabajo argentino. Cabe agregar que de un total de cuatro entes ejecutores pertenecientes a la economía social, estos son los únicos dos provenientes del cooperativismo de trabajo.

- El referente de una federación provincial de cooperativas de trabajo, por el desempeño logrado en su federación que permitió la consolidación de un gran número de cooperativas de trabajo surgidas a partir de un programa social en el período analizado.

Estos informantes fueron quienes nos facilitaron el acceso a la organización sobre la que nos explayamos en el **capítulo 5**, donde realizamos un análisis de caso que nos permitió estudiar el **nivel microeconómico** de la sostenibilidad, abordando un grupo de cooperativas de trabajo que habiendo surgido de una política pública lograron consolidarse y desprenderse del programa que les dio origen, funcionando de manera autónoma con inserción en el mercado. Retomando los conceptos introducidos en el marco teórico, consideramos aquí de forma integrada los aspectos económicos, sociales y culturales que permiten dar cuenta de la presencia de elementos vinculados a la

práctica de la autogestión, tales como democracia, participación y cooperación, así como aspectos referidos al proceso productivo, tales como la gestión, capitalización, estrategias de negocios y las potencialidades que brindaron los procesos de integración e inter-cooperación desarrollados. Este análisis se realizó considerando las particularidades que asume la gestión en organizaciones guiadas por el trabajo, por lo que ponderamos la solidaridad como elemento de valoración microeconómica.

El caso con el que trabajamos en este capítulo es la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidad de Florencio Varela (FECOOTRAUN FV), organización a la que accedimos a partir de la técnica bola de nieve y que fue escogida por su relevancia intrínseca para esta tesis, dado el nivel de desarrollo y consolidación que logró en el período analizado, lo cual le permitió independizarse del programa social a partir de cual se originó. A su vez, su ubicación en el conurbano bonaerense favoreció el acceso al campo, donde pudimos realizar 3 visitas que nos permitieron conocer la Federación, sus instalaciones y modalidad de trabajo, así como 4 entrevistas semiestructuradas a dirigentes que pertenecen a cooperativas que la conforman, las cuales fueron complementadas con material audiovisual referido a estas experiencias. Este trabajo de campo permitió construir junto con la bibliografía los ejes de análisis a partir de los cuales se buscó analizar la sostenibilidad en el nivel microeconómico.

Cada uno de estos capítulos contiene conclusiones preliminares vinculadas al eje de análisis, que fueron recogidas en el capítulo final de conclusiones, donde retomamos las preguntas planteadas al inicio de esta investigación acerca de la sostenibilidad de la EPSS y buscamos plantear los nuevos interrogantes abiertos a partir de este trabajo.

II. CAPÍTULO II: Un abordaje macroeconómico de la economía popular, social y solidaria

Al definir la sostenibilidad de las organizaciones de la economía social en un sentido amplio, identificamos que uno de los niveles que permiten analizar la misma es el macroeconómico. Tomaremos como una aproximación al mismo la existencia de una política de Estado conducente que permita el crecimiento y fortalecimiento de la EPSS.

Como señalamos anteriormente, en el período analizado existió en Argentina un nuevo modelo de desarrollo (García Delgado, 2011), que se tradujo en profundos cambios en la orientación de las políticas públicas¹¹. Con ellas se buscó que el Estado intervenga en la esfera económica y social, promoviendo la inclusión a través del trabajo, con la novedad de no entender al mismo solamente en el marco de la relación laboral tradicional, sino también de contemplar el trabajo autogestivo característico de la economía popular, social y solidaria. Se retomó para ello la existencia de experiencias previas y se promovió la creación de nuevas instancias como estrategia de inclusión laboral, al considerar al cooperativismo de trabajo como un instrumento que permite la creación de empleo genuino (Vuotto, 2008).

Sin embargo, al situarnos desde la perspectiva del sector de la EPSS es que cabe preguntarnos acerca de las características del apoyo y si el mismo puede entenderse como un aporte genuino para la sostenibilidad de la misma. Por ello, retomando una pregunta acerca del carácter de estas políticas (donde nos preguntamos si el sector fue pensado solamente como un mecanismo de inclusión o planteó una alternativa al modelo de acumulación capitalista), buscaremos identificar la concepción de la

¹¹ Nos interesa destacar tres elementos de las mismas: la ampliación de derechos -considerando al destinatario como titular en vez de beneficiario- un rol activo en lo económico y un viraje de lo focalizado a lo universal.

economía popular, social y solidaria subyacente en su formulación. Vincularemos este análisis con la evolución económica del período, como forma de comprender su contexto de surgimiento y por entenderlo como uno de los elementos a nivel macroeconómico que permite la sustentabilidad de las experiencias.

Identificados estos elementos del nivel macroeconómico de la sostenibilidad, en este capítulo entonces profundizaremos en los aspectos que nos permitan responder las siguientes preguntas: *El lugar que ocupó la promoción a este sector ¿nos permite afirmar que la misma se erigió como una política de Estado? ¿Cómo se entendió la ESPSS desde estas políticas? ¿Cómo se relaciona esto con su contexto de surgimiento? ¿Podemos identificar un cambio en las herramientas programáticas dispuestas hacia el sector a lo largo del período?*

Nos basaremos para ello en un exhaustivo relevamiento documental que nos permita identificar las políticas existentes y en fuentes de información pública como leyes de presupuestos, informes presentados ante la contaduría general de la nación e informes de gestión de los diferentes organismos gubernamentales. Se tendrán en cuenta también entrevistas con funcionarios que tuvieron a su cargo el diseño e implementación de estos programas e informes de gestión como forma de profundizar la caracterización de estas políticas. Asimismo, nos basaremos en una serie de indicadores económicos que nos permitan comprender el contexto en el cual surgen y se desenvuelven las experiencias analizadas.

II.1. La Economía popular, social y solidaria como proyecto de gobierno

Entendiendo a las políticas enmarcadas en un determinado contexto (Oslak & O'Donnell, 1976), consideramos que la promoción de la economía social desde la perspectiva que nos planteamos en el marco teórico, es decir, como un espacio que

pugne por un modelo de acumulación que no esté guiado por la lógica del capital, solamente puede darse en un contexto de crecimiento con inclusión que cuestione la primacía del mercado para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, como se da en el período analizado, donde el Estado adquiere centralidad en el proceso de desarrollo (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015). Tomaremos además uno de los elementos identificados por Gaiger como favorecedores del surgimiento de experiencias: un escenario político e ideológico que pretenda recoger estas demandas¹², las cuales comienzan a penetrar en la institucionalidad política (2013, pág. 232). Este último elemento nos abre el interrogante acerca del escenario en el cual se llevaron adelante estas políticas.

Como forma de observar este escenario, partimos de entender que el Estado asume la centralidad a la hora de definir un proyecto poniéndolo en marcha a través de acciones concretas (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015), siendo el acto de gobernar un proceso mediante el cual el actor dirige el proceso hacia los objetivos deseados, los cuales forman parte de su proyecto¹³ (Matus, 1987). Tomando el primer elemento, ¿La promoción de la EPSS se constituyó como un proyecto de gobierno? ¿Cómo podemos definir su existencia?

Entendiendo al gobierno como un dispositivo de control y decisión necesario para el funcionamiento del Estado, podemos decir que el proyecto de gobierno comprende una

¹² Otros elementos identificados por el autor son la reducción de las modalidades tradicionales de trabajo (debido a insuficiencias en el mercado unido a la incapacidad del Estado de salvarlas) y la existencia de organismos representativos capaces de canalizar esas demandas hacia nuevas alternativas, surgidas a partir de la existencia de una tradición asociativa (Gaiger, 2013).

¹³ En este proceso existen tres variables que define como “triángulo de gobierno” (Matus, 1987): Proyecto (objetivos), Capacidad (en qué medida puede conducir el proceso social hacia los objetivos deseados) y gobernabilidad del sistema (relación entre variables controladas y no controladas). Estas tres variables constituyen un sistema interdependiente.

serie de valores que conforman su identidad, a partir de los cuales movilizarán recursos para alcanzar los objetivos deseados. Las definiciones político-ideológicas (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015), se constituyen como un elemento a partir del cual podemos observarlos. En el discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de convocatoria al sector formal de la economía social de cooperativas y mutuales, en el marco del plan nacional “Manos a la Obra”:

“(…) generar un proceso económico en el país que tenga características inclusivas, que nos permita combatir la exclusión social e institucional, es fundamental volver a recuperar una cultura perdida en gran parte en la Argentina, a pesar de sus esfuerzos, que es la cultura del cooperativismo y el mutualismo (...)Yo creo que las cooperativas y las mutuales tienen un rol fundamental, central y esencial para jugar en el sistema. Por eso vamos a apostar por ellas, este es un claro signo que estamos dando” (Kirchner, 2003).

En el mismo se observa la existencia de un proyecto de gobierno cuyo objetivo fue la inclusión social, y que reconoció el rol de las organizaciones de la economía social en este proceso. Sin embargo, resulta pertinente observar también las definiciones político-ideológicas de quien estuvo en la conducción del organismo rector de la Economía Social, el INAES¹⁴, designado el 9 de agosto de 2004, mediante el Decreto 1012/2004 del PEN y que ocuparía su cargo hasta diciembre del 2015. El mismo afirma, en relación a las políticas de promoción al cooperativismo implementadas “ese crecimiento

¹⁴ El INAES es un organismo descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, que ejerce las funciones que le competen al Estado en materia de promoción, desarrollo y control de la acción cooperativa y mutual. Fue creado en abril del año 1996 por el decreto 420/96 como fusión del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y el Instituto Nacional de Acción Mutual (hasta el año 2000 fue llamado INACyM, su nombre cambió por decreto 721/00). Las leyes donde se crean y establecen sus funciones son la Ley 20.337/73 (Instituto Nacional de Acción Cooperativa) y la 19331/71 (Instituto Nacional de Acción Mutual).

(de la cantidad de cooperativas) es una consecuencia lógica de la política llevada adelante por el Gobierno nacional en función de promocionar a las cooperativas como salida laboral” (Griffin, 2007) y entiende que “el mutualismo y cooperativismo son antagónicos al modelo neoliberal” (Griffin, 2011).

Podemos reconocer entonces la existencia, por ahora en lo discursivo, de un proyecto político que busca la inclusión social y reconoce a las cooperativas como un motor de dicho proceso. Sin embargo, como nos planteamos al inicio de la investigación buscamos indagar el carácter de estas políticas, preguntándonos si en las mismas se evidencia un proyecto político orientado a la promoción de un sistema económico alternativo al modelo de acumulación capitalista o, si por el contrario, fueron instrumentadas como “parches” coyunturales a un sistema que genera en su reproducción mecanismos de exclusión para grandes sectores de la sociedad. Por ello, buscaremos identificar la concepción de economía popular, social y solidaria subyacente en su formulación.

II.2. ¿La EPSS como base de un nuevo sistema económico?

Basándonos en los principios de la economía sustantiva esbozados en el marco teórico, podemos preguntarnos si el crecimiento de la misma en el marco de período analizado y de la mano de las políticas públicas impulsadas, implica una ampliación de la racionalidad recíproca en desmedro de lo mercantil, o si se trata de mecanismos redistributivos que buscan compensar los efectos de la primacía del mercado. Entendemos que la primera concepción contiene implícito el cuestionamiento al modelo de desarrollo capitalista, planteándose su transformación como horizonte.

Siguiendo a Laville, podemos decir que en Latinoamérica las experiencias asociativas se inscriben en el marco de la cuestión social vinculada a la (in)compatibilidad entre

ciudadanía y desarrollo económico¹⁵ (2004). Encontramos esta concepción estrechamente vinculada a aquella que comprende la política social como una forma de intervención del Estado capitalista ante la contradicción capital-trabajo; en otras palabras, como la forma en que el Estado interviene ante las desigualdades sociales y económicas producto del modelo de acumulación capitalista, que entra en tensión con los principios de libertad e igualdad (Rosanvallon, 2012; Grassi, 2004). Estas políticas, que operan en la distribución secundaria del ingreso (Danani, 1996; Hopp, 2013), pueden considerarse socioeconómicas si consideramos que además promueven una reconfiguración de la trama de empleo¹⁶.

Planteado este marco es que nos preguntamos ¿Cómo se concibió la EPSS desde la política pública? ¿Cómo se sostiene y garantiza la perdurabilidad de sus instituciones y organizaciones? ¿Cómo y por qué se tomó como eje de intervención la EPSS?

Basándonos en los documentos publicados, vemos que desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación¹⁷ se presentó esta serie de programas como *“un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país; tiende no solamente a que la gente tenga trabajo sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo”* (MDS, 2010, pág. 188).

¹⁵ De este modo, las experiencias de ESPPS en la región se presentan como mecanismos de compensación que permiten la satisfacción de necesidades a sectores excluidos.

¹⁶ Coraggio, quien comprende a la política destinada a la economía social desde el año 2003 como una política social focalizada (dirigida a sectores excluidos con miras a su integración en el mercado), a partir de la masividad de las situaciones a atender considera que la misma llegó a ser reconocida como parte de la política económica (2013).

¹⁷ Es pertinente aclarar que creemos junto con Hopp (2013) que su misma inscripción en la órbita del Ministerio de Desarrollo social tiende a concebirla desde un sesgo asistencialista.

Esta intervención del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en programas referidos al empleo se constituyó como una característica de la posconvertibilidad (Neffa, 2011), siendo el foco puesto no en la mejora a la empleabilidad sino en la generación de herramientas para un empleo autogestivo¹⁸. Sin embargo, aún queda el interrogante acerca de la razón por la cual se decidió utilizar la figura asociativa, para lo cual tomaremos los siguientes extractos de entrevistas y conferencias brindadas por ex funcionarios de período analizado¹⁹. En el caso de las entrevistas, la pregunta disparadora consistió en “*¿Que entiende por economía social y cómo la relaciona con la economía en general y también en relación a las organizaciones más tradicionales, como cooperativas preexistentes?*”.

“En esencia yo veía la ES como si hubieran tres partes: la forma más tradicional, que es cooperativas y mutuales, (...) donde lo solidario es el tema central; el mundo de la empresas recuperadas (...) y el mundo del emprendedorismo, solidario y no solidario, asociativo y no asociativo²⁰ (...) El PMO como fue concebido era un programa de inclusión al proceso productivo partiendo de la base de la informalidad.” (Funcionario 1, 2018).

¹⁸ Si nos basamos en la distinción (Castillo Marín, 2013) entre políticas de empleo de carácter general (aquellas que apuntan a mejorar las condiciones referidas al mercado de trabajo) y las particulares (que atienden a una población definida), podemos considerar a las políticas de creación de cooperativas como políticas de empleo particulares, al atender a una población específica: la población en situación de vulnerabilidad.

¹⁹ Los testimonios corresponden al ex Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007), la Ex Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social (2009-2011), el ex titular de la Comisión Nacional de Microcrédito (2006-2015) y el ex Presidente del INAES (2004-2015).

²⁰ En la misma entrevista se afirma “*No le ponía el acento solo al tema cooperativo solidario, sino al tema de la informalidad, para mí era más importante en ese momento ese tema y por eso agrupaba a un montón de gente que visto desde la lógica más tradicional de la ES tiene una lógica bien capitalista, que es el carpintero que quiere trabajar, ganar más plata, pero lo que lo marcaba era la informalidad, la falta de acceso al crédito*”

Vemos aquí que existe una visión que asocia un sector de la EPSS con la informalidad, al cual van dirigido una serie de programas. Este sector, junto con las experiencias más tradicionales y las empresas recuperadas – cooperativas integradas y reivindicativas en términos de Vuotto (2008) - forman el campo de la economía social. La asociación de ESPS con informalidad desconoce las racionalidades propias de este tipo de experiencias.

“A mi me parece que tenemos que pensar una nueva economía en términos generales, y por lo tanto no me gusta hablar ni de economía social y solidaria, o en todo caso, confrontaría la economía capitalista vs la economía de enfoque solidario (...) Pero la economía es una sola y yo quiero a la gente integrada en una sola economía, no en circuitos (...). Yo quiero a todo el sujeto social incorporado en la economía de todos” (Funcionaria 2, 2018)

“La práctica del Microcrédito para el desarrollo de la economía social la distinguimos de (...) las de microfinanzas que se basan en la lógica individualista (...) Lo que hicimos fue involucrar al Estado en estos procesos, y tomando la herramienta le dimos otro sentido (...) hemos involucrado el microcrédito como una herramienta para el desarrollo de la ESS (...) con la idea de ir construyendo desarrollo productivo en forma solidaria” (Funcionario 3, 2015).

“Nos estamos planteando la consolidación y la convivencia de un modelo de economía, de distribución, de creación de riqueza distinto al modelo capitalista (...)” (Funcionario 4, 2012).

En estos otros testimonios se manifiesta la voluntad de pensar la economía en nuevos términos, donde las prácticas de la ESPSS se revalorizan a la hora de plantear un modelo no guiado por la lógica del capital.

A partir de estos recortes, podemos observar que no existió una visión unificada sobre el rol de la economía social: mientras algunas perspectivas lo asimilan al sector informal, pudiendo ser considerado como un paso previo a su inserción plena en el mercado, otras posturas la plantean como un modelo alternativo, al cual impulsar a partir de una diversidad de herramientas programáticas (tales como mecanismos especiales de financiamiento o, como analizaremos más adelante, tratamiento impositivo y normativo diferencial).

Retomando los estudios acerca de la vinculación entre Mercado, Estado y EPSS analizados en el marco teórico, podemos decir que se oscila entre el enfoque según el cual ciertas formas organizacionales se orientan a corregir las imperfecciones o fallas derivadas del mercado, y aquella concepción, que revaloriza el concepto de solidaridad, proponiendo una nueva forma de economía donde predominen lógicas de reciprocidad y no guiada exclusivamente por el intercambio mercantil²¹ (Laville, 2004).

Sin embargo, aún en aquellos casos en que la EPSS es concebida como un sector vinculado a la informalidad a partir de la cual los sectores populares logran la reproducción de su vida, la misma no dejó de ser considerada una política productiva diferenciada de los programas de transferencia de ingresos, como podemos observar en el siguiente extracto:

²¹ Guerra incluso propone “comprender a la economía solidaria como un enfoque no solo cuestionador del sistema dominante sino además fundamentalmente impulsor de nuevas configuraciones socioeconómicas con proyección liberadora” (2013, pág. 2).

“Argentina tenía un 65% de trabajo informal; el mundo de la empleabilidad y el del emprendedorismo se cruzan, pero hay un nivel fuerte de cuentapropismo y eso es estructural en la economía argentina. Por cómo se fue estructurando el Estado argentino el MTEySS se fue encargando más de la empleabilidad (...) y el MDS del emprendedorismo (...) Los programas de transferencia de renta son otra cosa, como la AUH, el PJJH, el Plan familias, para mí marca una base de ingresos (...)” (Funcionario 1, 2018).

Esta concepción puede entenderse en el marco de los indicadores económicos y sociales correspondientes a la etapa en que se comienzan a implementar los programas: según datos de la EPH elaborada por el INDEC, en el segundo semestre del año 2003 la indigencia alcanzaba el 20.5% de las personas y la pobreza el 47,8%. En el primer semestre de ese año, la desocupación ascendía a 19,1% y la subocupación demandante a 11,9% y el porcentaje de trabajadores sin descuento jubilatorio se mantuvo por encima del 49% del total de asalariados en todos los trimestres del año. A partir de ello, podemos entender cuál fue el criterio de sustentabilidad establecido para las experiencias:

“Habíamos puesto como criterio de sustentabilidad dos cosas: uno que al año las personas duplicaran su ingreso y dos, que pasado los cinco años se sostuviera la actividad productiva que estaban haciendo, sea individual o colectiva (...) en el contexto social de ese momento (...) para mí eran bien elegidas por lo que estábamos buscando, salir de una situación de emergencia” (Funcionario 1, 2018).

Esta mención a la situación de emergencia nos invita a analizar el escenario macroeconómico en el cual se inscribieron estos programas.

II.3. El escenario de desarrollo de la ESPS

Como definimos en el marco teórico, dentro del nivel macroeconómico de la sostenibilidad un elemento que se vincula con la posibilidad de desarrollo y consolidación de estas experiencias: el contexto socioeconómico.

El 2003-2015 fue un período con importantes logros económicos y sociales, donde sin embargo existieron limitaciones a la hora de realizar transformaciones estructurales de largo plazo y romper con la vulnerabilidad externa (Kulfas, 2016); a lo largo del mismo existieron sub-etapas heterogéneas a partir de cambios tanto en el contexto internacional como en la política económica.

El contexto internacional de altos precios para las commodities fue combinado con políticas de carácter redistributivo²² (Katz, 2013; Kulfas, 2016); así fue como el Estado amplió su intervención en lo económico, apoyando a sectores que empujaron la expansión del mercado interno y el consumo mediante mecanismos como transferencias de ingresos o impulso a la producción local, generación de puestos de empleo, la reestructuración de la deuda, y la política cambiaria.

No es nuestra intención profundizar en las características económicas del período analizado, pero sí observar algunos indicadores que permitan comprender el contexto en el cual surgieron las principales políticas hacia la EPSS y en el cual se desarrollaron las experiencias creadas a expensas de estas. Para ello tomaremos el PBI así como el Estimador mensual de actividad económica (EMAE), el Índice de obreros ocupados

²² Comprender los resultados económicos como producto de una combinación de elementos externos e internos nos diferencia de estudios que consideran que el desarrollo económico del período fue producto del “viento de cola” de este contexto, lo cual implica desconocer el rol del Estado como impulsor de este proceso de desarrollo.

(IOO) y el Índice de horas trabajadas (IHT)²³, por considerarlos representativos del nivel de actividad productiva y ocupación.

Cuadro 1. Indicadores macroeconómicos 2003-2015

Año	PBI ⁽¹⁾	EMAE ⁽²⁾	IOO ⁽³⁾	IHT ⁽³⁾
2003	444939,09*		73,20	70,50
2004	485115,20	100	80,40	78,80
2005	528055,94	108,85	85,70	83,70
2006	570549,40	117,61	90,30	87,30
2007	621942,50	128,21	95,10	91,20
2008	647176,16	133,41	97,40	92,00
2009	608872,88	125,51	94,00	86,90
2010	670523,68	138,22	95,50	89,90
2011	710781,60	146,52	98,40	91,90
2012	703485,99	145,01	99,60	91,80
2013	720407,11	148,50	100,00	91,70
2014	702306,05	144,77	97,60	88,60
2015	721487,15	148,72	n/d	n/d

Fuente: elaboración propia en base a INDEC (Dirección de Cuentas Nacionales y Encuesta Industrial Mensual)

(1) Producto Interno Bruto, en millones de pesos a precios de 2004

** estimación debido al cambio de base en el año 2004*

(2) Números Índice. Base Año 2004 = 100

(3) Números Índice. Base Año 1997 = 100

²³ El Estimador mensual de actividad económica (EMAE) refleja la evolución de la actividad económica de los sectores productivos del país, con la intención de anticipar las variaciones del PBI y es medido por la dirección de Cuentas Nacionales del INDEC. El Índice de obreros ocupados (IOO) y el Índice de horas trabajadas (IHT) son relevados a partir de la Encuesta Industrial Mensual, expresando el IOO la cantidad de obreros ocupados en relación al año base (1997), comprendiendo al personal en relación de dependencia o contratado con categoría no superior a la de supervisor que se encuentra afectado al proceso productivo, excluyendo a propietarios, empleadores y socios activos que no perciben sueldo y al personal obrero de agencia, al personal técnico o administrativo, a los trabajadores a domicilio, contratistas y sub contratistas. El IHT refleja la cantidad de horas trabajadas de los obreros del índice anterior.

Gráfico 1. Evolución del PBI

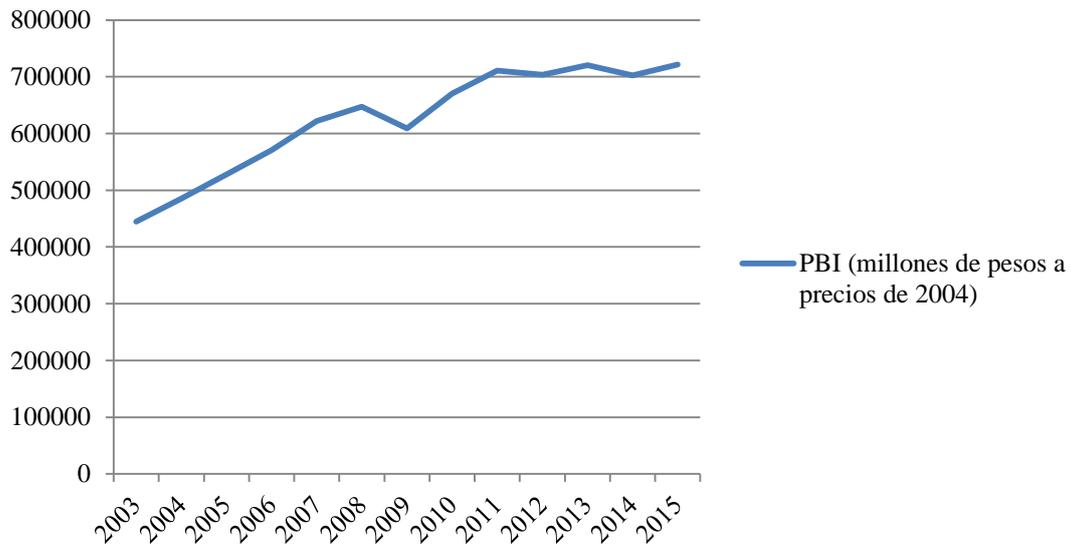
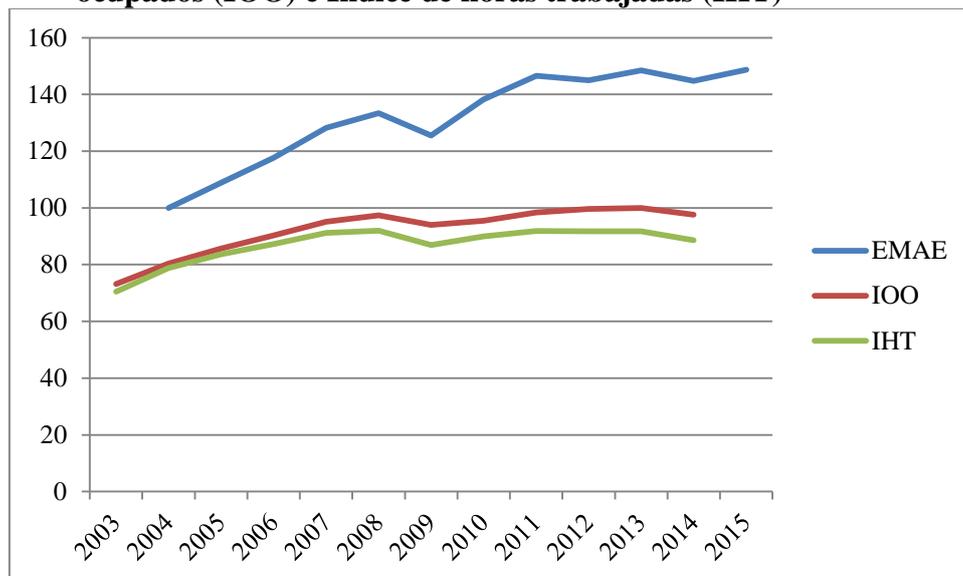


Gráfico 2. Estimador mensual de actividad económica (EMAE), Índice de obreros ocupados (IOO) e Índice de horas trabajadas (IHT)



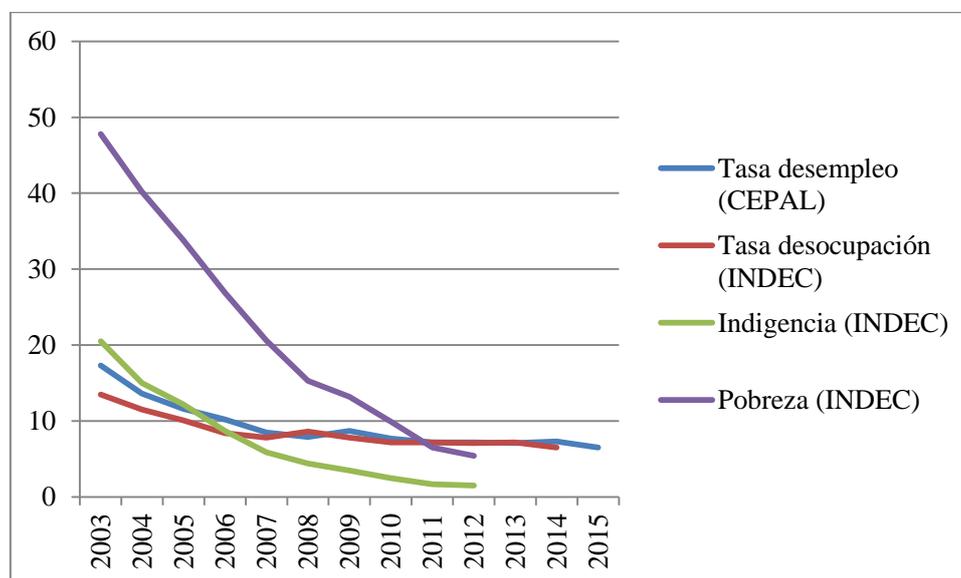
A partir de estos datos podemos observar como en el 2009, en estrecha vinculación con la crisis financiera internacional, se produce un quiebre en la senda de crecimiento, que si bien se revierte, no logra alcanzar los niveles de crecimientos previos.

Cuadro 2. Principales indicadores sociales

Año	CEPAL	INDEC		
	Tasa desempleo	Tasa desocupación	Indigencia (1)	Pobreza (1)
2003	17,3	13,5%	20,5	47,8
2004	13,6	11,5%	15,0	40,2
2005	11,6	10,1%	12,2	33,8
2006	10,2	8,4%	8,7	26,9
2007	8,5	7,8%	5,9	20,6
2008	7,9	8,6%	4,4	15,3
2009	8,7	7,8%	3,5	13,2
2010	7,7	7,2%	2,5	9,9
2011	7,2	7,2%	1,7	6,5
2012	7,2	7,1%	1,5	5,4
2013	7,1	7,2%	discontinuada	
2014	7,3	6,5%	discontinuada	
2015	6,5	n/d	discontinuada	

Fuente: elaboración propia en base a EPH INDEC (1)
 Datos al segundo semestre de cada año

Gráfico 3. Evolución de indicadores sociales



Vemos aquí una clara correspondencia con la evolución macroeconómica: en el período 2003-2009 se observa un de crecimiento del PBI y recomposición económica, lo cual se tradujo en una baja de la desocupación y una mejora en las condiciones de vida de la

población que se observa en los indicadores sociales de pobreza e indigencia. Estos indicadores mejoran hasta el año 2009, donde se observa una caída en la actividad, que si bien luego comienza a recuperarse, como se dijo antes, no alcanza los niveles de crecimiento anteriores; a esto, debemos agregar la persistencia de niveles de pobreza estructural que no se había logrado revertir a pesar de los años de crecimiento. Estos dos períodos coinciden con lo que Katz (2013) denomina expansión sin obstáculos y desajustes controlados, vinculados a un primer momento de acelerado crecimiento que luego comienza a chocarse con los límites del desarrollo de un capitalismo dependiente, que se conjuga con la crisis internacional que comienza en los años 2008-2009. Por ello, hablaremos de dos subperíodos macroeconómicos del período analizado: 2003-2009 y 2009-2015.

Para indagar la relación entre el contexto económico y las políticas impulsadas hacia el sector, procederemos a profundizar en el análisis de las herramientas concretas destinadas hacia la EPSS.

II.4. Los programas de apoyo a la EPSS

Hasta aquí podemos reconocer entonces la existencia, por ahora en lo discursivo, de un proyecto político que busca la inclusión social y reconoce a las cooperativas como un motor de dicho proceso. Nos proponemos ahora observar el proyecto institucional para analizar las acciones que plasman de manera concreta un plan transformador de la realidad, convirtiendo una voluntad en acción (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015), para además vincularlo con los datos socioeconómicos previamente analizados.

Para ello realizamos un relevamiento de la presencia de programas y áreas que tenían como población objetivo el sector estudiado en los distintos Ministerios Nacionales

(contemplando también sus organismos descentralizados)²⁴ en el período analizado. Distinguimos entre aquellos con nula presencia de programas o áreas de aquellos donde identificamos, en diferente magnitud, alguna herramienta que podamos caracterizar como de fomento al sector. Este análisis se basó en un exhaustivo relevamiento normativo, complementado por búsqueda de información en organismos oficiales y en noticias, así como especialistas en el área del cooperativismo y la EPSS.

Tomamos como punto de partida para este análisis el relevamiento realizado en el año 2009 por la Reunión especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM), espacio conformado en el marco de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI). En el mismo, se define como Red Pública de Políticas Cooperativas a los organismos estatales que de manera coordinada tienen una política dirigida al sector, diferenciando entre aquellos que poseen políticas específicas (Ministerio de Desarrollo Social o Ministerio de Trabajo por ejemplo) de aquellos que tienen políticas amplias a las cuales pueden acceder también organizaciones de la economía popular, social y solidaria dentro de un conjunto más amplio de actores (RECM Mercosur, 2009). En este trabajo destacaremos solamente aquellas políticas y programas que promueven las organizaciones que interesan a nuestro objeto de estudio -cooperativas de trabajo-, y no las que se refieren a otras organizaciones de la economía social.²⁵

²⁴ Contemplamos la totalidad de Ministerios existentes en el período, más allá de haber sido algunos de ellos creados a lo largo del mismo como desprendimiento de otros (como el Ministerio de Seguridad, escisión del Ministerio de Justicia, Seguridad y DDHH en el año 2010) o por su ascenso de rango (como el de Cultura, quien pasó de Secretaría a Ministerio en el año 2014).

²⁵ Dentro de aquellas que quedan afuera de este análisis, podemos mencionar el apoyo del AFSCA a los medios comunitarios o la habilitación de cooperativas como prestadoras de cable. Otro ejemplo de ello son las acciones del SENASA, quien en acuerdo con el INAES llevó adelante una política de promoción del cooperativismo agropecuario (RECM Mercosur, 2009)

El análisis de la RECM, así como el de Vuotto (2008), clasifican estas políticas distinguiendo entre las sectoriales (aquellas que promueven el desarrollo y la consolidación del segmento tradicional de la Economía Social) y las territoriales (que tienen un correlato geográfico, interviniendo, en el sentido de una reconfiguración del mismo). Podemos también encontrar una serie de programas que otros estudios denominan como genéricos (Castelao Caruana, 2013): aquellos que sin tener de objetivo la promoción de la economía popular, social y solidaria, se valieron de la creación de cooperativas de trabajo para su implementación.

A partir de nuestro relevamiento podemos distinguir entonces una serie de programas que categorizaremos en cinco grupos: **Específicos, Genéricos, Transferencia, de Apoyo productivo (específicos y generales), y estrechamente vinculados.**

En primer lugar, en lo que a su promoción **específica** se refiere, englobamos a los dos organismos cuya política estuvo delineada por la promoción a la economía social: el INAES, organismo con las funciones de promoción, registro y fiscalización de cooperativas y mutuales y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para quien la promoción de la economía social se convirtió en uno de los ejes de acción (MDS, 2015)²⁶.

Podemos mencionar dentro de este grupo el Plan Nacional de DL y ES Manos a la obra, el registro nacional de efectores de DL y ES, El programa de Promoción del Microcrédito para la Economía Social, las Marcas Colectivas y el Programa de Ingreso social con trabajo – Argentina Trabaja y la creación de la Secretaría de economía Social del MDS; en cuanto al INAES, mencionaremos la creación del Sistema Nacional de

²⁶ En el presupuesto del año 2004 se identifican por primera vez dos ejes para este Ministerio: Seguridad Alimentaria y Desarrollo Local y Economía Social.

capacitación, con el objetivo de acompañar a las cooperativas impulsadas. Dada la relevancia de estos organismos para este sector, es que analizaremos a ambos con mayor profundidad en un próximo apartado y capítulo.

Definimos como programas **genéricos** aquellos que buscaron abordar de manera conjunta algún problema de relevancia social, dando impulso para ello a cooperativas de trabajo conformadas por desocupados que les permitan insertarse en el mercado (tal es así que el Plan Nacional de emergencia habitacional se denominó informalmente “Vivienda por cooperativas”). Éstos se encontraron principalmente en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, donde además del programa mencionado²⁷ (anclado en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda) encontramos el Programa Agua + Trabajo del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), dependiente de la Secretaría de obras públicas que preve la conformación de cooperativas de trabajo con vecinos de la zona para la realización de obras de acceso al agua potable, y el programa de creación de Centros Integradores Comunitarios, que constituyó cooperativas de trabajo para su construcción.

En el área que denominamos de **transferencia**, encontramos aquellos programas que buscaron vincular la producción académica y científica con las necesidades de la economía popular social y solidaria. Dentro de este grupo podemos mencionar el Programa de Cooperativismo y Economía Social en la Universidad de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación²⁸ (creado por la Resolución SPU

²⁷ Según información de la Contaduría General de la Nación, hasta fines del 2005 se conformaron 1813 cooperativas con una cantidad de 32.000 asociados del Plan Federal de Emergencia Habitacional y 137 cooperativas con 2192 asociados en el Plan Agua + Trabajo. Para el año 2007 se totalizaron en el primer programa 4500 cooperativas aproximadamente de las cuales participaban alrededor de 62.000 trabajadores (Memoria del estado de la Nación, 2007).

²⁸ En su primer año, contó con una inversión bianual de 25 millones de pesos, alcanzado proyectos de 33 universidades.

N° 227/13) y el Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) de la Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (creado por resolución ministerial N° 609/2008). Si bien en este grupo también podemos agregar proyectos del INTI y del INTA, por su vinculación concreta en la producción lo incluiremos en el grupo siguiente.

Dentro de lo que podemos considerar como **apoyo productivo** a la ESPS, consideramos una serie de programas que buscaron fortalecer, ya sea a través de financiamiento o de acompañamiento técnico, diferentes etapas del proceso productivo, encontrando en este grupo algunos programas específicos (destinados especialmente al sector) o generales (sin estar destinados específicamente a los actores de la ESPS, éstos se encuentran dentro de sus destinatarios). Dentro del subgrupo de los específicos ubicamos el Programa Trabajo Autogestionado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Resolución MTEySS N° 203/04), el cual, en sus diferentes líneas, proveyó apoyo a empresas recuperadas, otorgando un ingreso a cada asociado en un primer momento del proceso de recuperación y financiando bienes de capital e insumos. Dentro de este mismo Ministerio, encontramos también, en el marco del Plan de promoción del empleo y los programas Herramientas por trabajo y la línea de promoción del autoempleo, ambos del año 2005 y orientados a desocupados, que brindaron asistencia técnica, capacitación y financiamiento para la adquisición de insumos y herramientas para proyectos que podían ser tanto individuales como asociativos. Otro programa que podemos enmarcar en este grupo es el de impulso a las cooperativas de trabajo culturales²⁹, llevado adelante por la Secretaría de Políticas Socioculturales del

²⁹ El Programa Puntos de Cultura promovió pequeños emprendimientos culturales a partir de apoyo económico, nucleando asociaciones civiles y cooperativas, creándose a partir de ello 27 puntos-cooperativas y cooperativas de trabajo de objeto cultural

Ministerio de Cultura, con el objetivo de brindar herramientas que permitan la gestión y formalización de iniciativas asociativas del sector; también el Fondo Nacional de las Artes (organismo autárquico de este Ministerio) contó con una línea de subsidio a cooperativas teatrales, a la vez que apoyó a festivales en cooperativas y espacios recuperados por trabajadores (Memoria del estado de la Nación, 2008).

Por último, en este grupo encontramos también programas del INTI³⁰, como la Red de Apoyo al Trabajo Popular, con el objetivo de brindar asistencia tecnológica a emprendimientos productivos de cooperativas y emprendimientos sociales, con miras a ganar productividad y mejorar la calidad de vida de sus integrantes.

Dentro del subgrupo de los **programas de apoyo generales** (es decir, aquellos que sin estar orientados específicamente a la EPSS, algunas de sus organizaciones pudieron acceder) ubicamos las políticas de dos Ministerios que consideramos fundamentales a la hora de definir la orientación económica y productiva del país: el Ministerio de Economía y el Ministerio de Industria³¹. En ninguno de los dos se encontraron líneas específicas, sino que el sector popular, asociativo y solidario se pudo “colar” a partir de programas destinados a PyMES, como el Programa de Financiamiento Productivo del Bicentenario del Ministerio de Economía. El Programa Sistemas Productivos Locales del Ministerio de Industria, si bien apuntaba a micro, pequeñas y medianas empresas, contenía una línea de asistencia económica y técnica a cooperativas; del mismo modo, el Programa Capital Semilla indicaba como uno de los sectores estratégicos a consolidar el cooperativismo. Este Ministerio además trabajó en la incorporación de la economía social en el Plan Estratégico 2020 dentro de su política nacional de sustitución de

³⁰ Al año de implementación de la Red, en el año 2003, el INTI se encontraba, como organismo autárquico, bajo la órbita de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía.

³¹ Su creación fue formalizada en octubre del año 2009 por el Decreto 1365/09.

importaciones según la Memoria del estado de la Nación, (2013). Uno de sus organismos descentralizados, el INPI (Instituto Nacional de la Propiedad Industrial) articuló en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el proyecto de Marca Colectiva, que buscó establecer un signo y canales propios de comercialización para la producción perteneciente a espacios de la EPSS. También ubicamos en este grupo el Programa de Recuperación Productiva (MTEySS), que si bien estaba orientado a empresas de capital en proceso de quiebra, pudo ser aplicado a empresas autogestionadas que recibieron un subsidio individual complementario al retiro.

Encontramos también una serie de programas que sin estar enmarcados en nuestra definición de economía popular, social y solidaria, creemos que se encuentran **estrechamente vinculados**, al proponer un modelo alternativo de producción y distribución: se trata de la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar (dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación³², que cambió su rango de subsecretaría en el año 2014) y el impulso por parte del Ministerio de Turismo de la Red Argentina de Turismo Rural Comunitario, enmarcada en el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable.

Cabe agregar que en aquellos ministerios que no impulsaron programas o planes referidos a este recorte analítico, sí encontramos acciones conjuntas orientadas a los destinatarios de las políticas, como el Ministerio de Salud para la cobertura de monotributistas sociales a partir de la resolución conjunta entre éste y el MDS (249/06 y 853/06 respectivamente), o como el Ministerio de Seguridad, que acordó la provisión de prendas con destino a las fuerzas de seguridad por parte de cooperativas textiles inscriptas en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social -

³² Si bien no forma parte de nuestro objeto de análisis, creemos oportuno agregar que este Ministerio impulsó una política de promoción al cooperativismo agropecuario.

REDLES- (Memoria del estado de la Nación, 2013). En relación a este último aspecto, se puede observar en las diferentes Memorias³³ el impulso al comercio estatal de artículos producidos por experiencias inscriptas en el REDLES. A partir de este primer relevamiento es que proponemos este Mapa del Estado y la Economía Popular, Social y Solidaria, donde, a nivel ministerial, indicamos en rojo aquellos organismos desde los cuales no se impulsó al sector, en verde aquellos donde pudimos identificar algún programa que promueva la EPSS y en amarillo aquellos que si bien no tuvieron alguna política destinada al sector, sí articularon con otros ministerios a partir del apoyo a las organizaciones y políticas impulsadas.

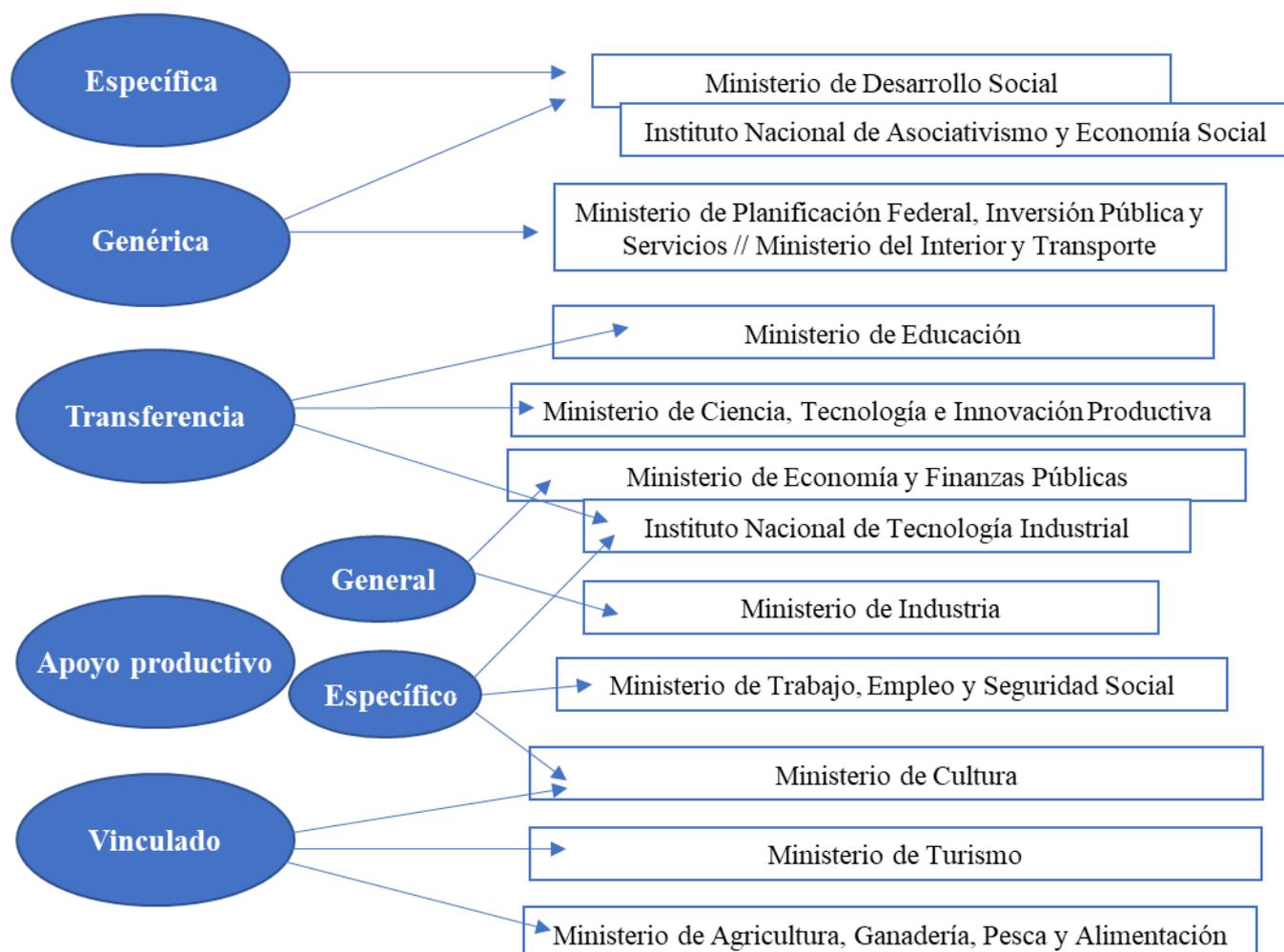
³³ Como ejemplo de ello, en el año 2014 “Fueron adquiridas 2,16 millones prendas en el rubro textil, 1.480 puestos de venta en el rubro herrería y 523.700 productos en el rubro imprenta, producidos por aproximadamente 3.500 monotributistas sociales, que forman parte de 18 proyectos productivos y 90 cooperativas efectoras sociales” (Memoria estado de la Nación, 2014).

Cuadro 3. Mapa del Estado y la EPSS

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios // Ministerio del Interior y Transporte
Ministerio de Defensa	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos// Ministerio de Seguridad	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Ministerio de Salud y Ambiente	Ministerio de Industria
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva
	Ministerio de Cultura
	Ministerio de Turismo
	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
	Ministerio de Desarrollo Social

Categorizando la información presentada anteriormente construimos este cuadro que muestra el tipo de apoyo/impulso que se brindó al sector en los diferentes organismos estatales:

Cuadro 4. Tipos de apoyo estatal a la EPSS

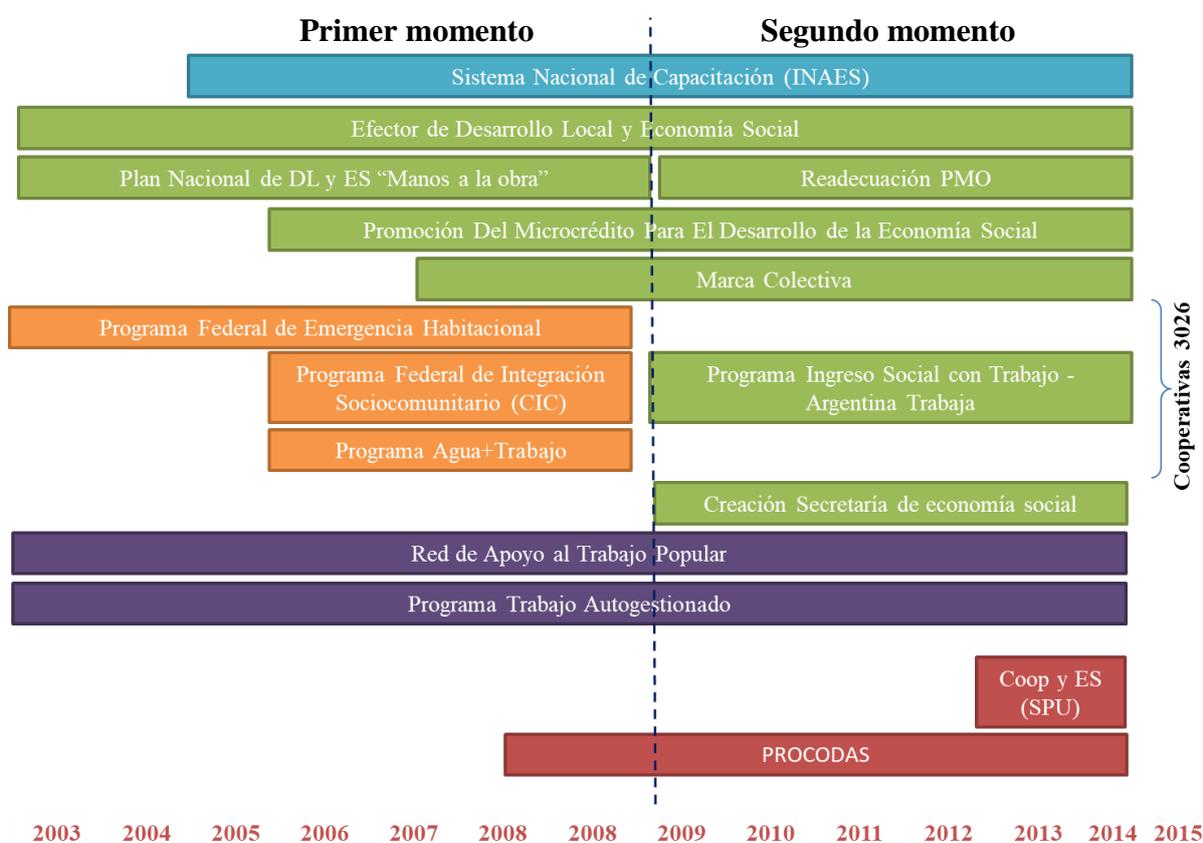


Como podemos observar en el mismo, la promoción de la economía popular, social y solidaria tuvo lugar en la mayoría de los órganos ministeriales, por lo cual podemos afirmar que la misma conformó parte del proyecto de gobierno, atravesando las diferentes áreas del mismo. Lejos de quedarse en algo meramente discursivo, la misma se plasmó a partir de acciones concretas que atravesaron casi la totalidad de los Ministerios.

II.5. El apoyo a la EPSS en relación al contexto macroeconómico

¿Cómo se vinculan estas políticas con el escenario macroeconómico? Cruzando la información de los dos apartados anteriores obtenemos este mapa de las políticas de promoción a la EPSS en cada uno de los subperíodos caracterizados (2003-2009 y 2010-2015)³⁴.

Cuadro 5. Políticas de promoción a la EPSS por subperíodos



Podemos observar en el mismo que en un inicio predominaron los programas genéricos, en base a los cuales se constituyeron las cooperativas 3026 como forma de inclusión al trabajo a partir de la organización colectiva, que son acompañadas por la creación del Sistema Nacional de Capacitación.

³⁴ En el cuadro se distinguen en verde y celeste los programas específicos, en naranja los genéricos, en violeta los de apoyo productivo y el rojo los de transferencia. A su vez, se destacan las cooperativas 3026 cuyo análisis se profundizará en capítulos posteriores.

A partir de este análisis, entendemos que el eje en un primer momento, y dado el contexto de vulnerabilidad, estuvo marcado por la necesidad de salida de la pobreza, centrada más en lo individual que lo colectivo, como pudimos extraer de la siguiente respuesta referida a la salida del programa:

“la salida era doble, dos niveles de éxito. Uno que la cooperativa se consolidara, que vendiera (...) y otro la salida individual, la persona que estando en una cooperativa aprendía a trabajar (...) se enganchara en un trabajo, y salía por vía de inserción laboral” (Func 1, 2018).

Esto nos permite interpretar que en un primer momento el acento fue puesto en lo inclusivo y no en lo solidario; de este modo, el elemento asociativo es dejado de lado, constituyéndose en algunos casos como un mero requisito para el acceso a un programa.

Podemos también observar cómo en el segundo subperíodo, las cooperativas 3026 dejan de estar atomizadas en diferentes área gubernamentales, comenzando a englobarse en el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT). Resulta pertinente remarcar la consideración explícita que se hace en la documentación del PRIST-AT a estos programas, destacando que los Centros Integradores Comunitarios “han sido motorizados en vinculación con los gobiernos provinciales y ejecutados por gobiernos locales; implementados a través de cooperativas de trabajo (...) se constituyen en el antecedente más inmediato y directo de este Programa de Ingreso Social con trabajo en todo el país” (MDS, 2010).

En cuanto a lo que en el marco teórico definimos como bases de sustentación de la economía solidaria (Singer, 2004), observamos que dentro de las acciones del Ministerio de Desarrollo Social, mientras avanzamos en el tiempo, van surgiendo herramientas tendientes al apoyo de las experiencias, como el microcrédito o las marcas

colectivas, proceso que se condensa con la readecuación del PMO que comienza a enfocarse en aspectos de corte más productivo, quedando el PRIST-AT orientado a la atención de situaciones de vulnerabilidad. En cuanto a los programas de apoyo productivo, tales como el Programa de Trabajo Autogestionado (MTEySS) o la Red de Apoyo al Trabajo Popular (INTI), los mismos comienzan a inicios del período analizado y se mantienen a lo largo del mismo. En cambio, las acciones de los programas de transferencia (como los de la Secretaría de Políticas Universitaria o el Ministerio de Ciencia y Tecnología) comienzan a aparecer en el segundo momento del período analizado.

Podemos concluir entonces que en un primer momento, y en el contexto de su surgimiento los programas hacia la EPSS fueron concebidos como una forma de contención a la exclusión, que brinde herramientas para la inserción laboral de sus destinatarios. Creemos que pudo constituirse como una política activa del empleo³⁵ en la medida que brindó posibilidades de empleo e ingresos genuinos para sus integrantes, lo cual plantea un modelo alternativo al perfil asistencialista del MDS asociado a la concepción neoliberal de la política social, brindando además herramientas programáticas, normas y estructuras que permitan acompañar estas experiencias que Arcidiácono y Bermúdez (2015) definen como “boom del cooperativismo de trabajo”. Sin embargo, ante un freno en la senda del crecimiento y el proceso de reactivación económica que comienza en el año 2009, vemos como recobra importancia la atención a la vulnerabilidad de un primer momento, proceso que se cristaliza con el PRIST-AT. De este modo, mientras se prosigue con la búsqueda de fortalecimiento y consolidación de

³⁵ Neffa (2011) distingue entre políticas activas (las que actúan tanto en la oferta como la demanda de trabajo; se trata de políticas a largo plazo y se relacionan con la modificación, por ejemplo, de las condiciones macroeconómicas que genera desajustes en el mercado de trabajo) de las pasivas (aquellas que operan más a corto plazo y su objetivo es contener el desempleo a través de transferencia de ingresos)

las experiencias surgidas en el primer momento, el PRIST-AT comienza a englobar los programas genéricos surgidos hasta ese momento en base a los cuales se crearon las cooperativas 3026.

II.6. La promoción de la EPS en el presupuesto público

Como mencionamos anteriormente, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el organismo descentralizado dependiente del mismo, el INAES, fueron dos organismos cuya política se encontró delineada por la ESPS. Por esta razón, y dada la relevancia de estos para el sector, es que ambos serán analizados en profundidad.

Partiendo de comprender el presupuesto como un instrumento de planificación de los recursos financieros que permite sustentar las acciones de los organismos públicos (Bernazza, Comotto, & Longo, 2015), en este apartado analizaremos los presupuestos de ambas instituciones entre los años 2003 y 2015, analizando su variación y su participación en el presupuesto total. Tomando las definiciones de Garnier esbozadas por los autores mencionados, el uso de los recursos debe corresponderse con las prioridades gubernamentales. Por esta razón, a partir de los presupuestos mencionados indagaremos si el proyecto impulsado contó con los recursos que permitirían hacer frente al cumplimiento de objetivos, al menos en dos organismos que entendemos como fundamentales para el sector.

Para la realización de este cuadro nos basamos en los datos disponibles en la Oficina Nacional de presupuesto, observando los presupuestos aprobados en el periodo 2003-2015³⁶.

³⁶ Se tomaron para el análisis los datos de las Planillas Anexas - Administración Central - Composición del Gasto por Jurisdicción, Subjurisdicción y Finalidad y Gastos Figurativos (Nº 1 Anexa al Título II) y la Distribución por Jurisdicción, analizando la Jurisdicción 85 correspondiente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En el año 2010 no se aprobó la ley de presupuesto (que regiría para el ejercicio

Construimos con estos datos un cuadro que refleja el Presupuesto destinado dentro del MDS a la EPSS a lo largo del período, ponderando su peso en el total ministerial; a su vez, observamos la participación del MDS en el total del presupuesto de los diferentes ministerios³⁷. Consideramos el Programa 24- Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local al constituir, según enuncian las leyes presupuestarias analizadas, el principal instrumento de articulación del Plan Nacional Manos a la Obra.

2011), por lo que utilizaremos los datos referidos al proyecto de ley de presupuesto de Prórroga de los decretos Nro.2053/2010 y 2054/2010.

³⁷ Cabe agregar que esta forma de presentación, que observa la participación y no su variación en términos nominales, nos permite observar la relevancia otorgada al sector en términos relativos. Además, en un contexto inflacionario como el que comenzó a mediados del período analizado, observar el monto asignado a cada partida en términos nominales no reflejaría correctamente la realidad de los datos analizados.

Cuadro 6. El presupuesto de la EPSS en el MDS según Ley de presupuesto

Año	Presupuesto (en pesos)					
	Programa 24 - Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local - Secretaría de Políticas Sociales	Programa 38 - Acciones del Programa de Ingreso Social con Trabajo	Total Ministerio de Desarrollo Social	EPSS como % del total MDS	Presupuesto total Nacional	Presupuesto MDS en % al total nacional ³⁸
2003	4.728.605		1.663.245.258	0,28%	43.043.089.538	3,86%
2004	6.361.782		2.531.961.528	0,25%	41.308.353.479	6,13%
2005	103.642.507		3.153.995.778	3,29%	54.789.035.932	5,76%
2006	128.511.086		3.497.753.065	3,67%	64.959.483.510	5,38%
2007	153.892.862		5.417.661.880	2,84%	76.009.280.957	7,13%
2008	151.134.985		7.569.954.309	2,00%	108.068.253.606	7,00%
2009 ³⁹	153.021.927		10.218.816.869	1,50%	156.600.635.110	6,53%
2010	325.113.246	1.500.000.000	14.313.742.144	12,75%	183.246.990.222	7,81%
2011	575.047.419	3.787.451.129	19.789.881.844	22,04%	246.511.418.451	8,03%
2012	335.629.435	5.020.954.581	27.340.539.462	19,59%	338.079.692.990	8,09%
2013	335.396.362	4.661.598.433	35.732.625.508	13,98%	405.384.692.136	8,81%
2014	345.047.768	5.006.769.529	48.634.661.290	11,00%	562.642.438.804	8,64%
2015	209.291.572	7.227.732.861	69.116.673.558	10,76%	860.107.212.878	8,04%

Fuente: elaboración propia en base a análisis de presupuestos disponibles en la Oficina Nacional de Presupuesto

Para contrastar el peso de las partidas adicionales que surgen a partir de las reasignaciones presupuestarias, es que analizamos también los datos de la Contaduría general de la Nación⁴⁰, que nos permiten observar las partidas no contempladas en la ley de presupuestos, así como el grado de ejecución:

³⁸ Si bien no existe información referente a todo el período analizado, podemos ver en las Memorias que el presupuesto del MDS como porcentaje del PBI también se vio incrementado, pasando del 0.43% en 2003 al 1.28% en 2009.

³⁹ En el año 2009 el Programa Ingreso Social con Trabajo – PRIST AT no estaba incluido en el presupuesto presentado al Congreso en el año anterior, ya que su implementación fue en el mes de agosto. En los años siguientes ya se incluyó en las partidas del MDS.

⁴⁰ Tomamos para este análisis los datos de la Cuenta de Inversión Tomo I – Estados de la Ejecución del presupuesto de la Administración Nacional – Presupuesto de Gastos – Composición del gasto por institución, nivel institucional y programa (Cuadro N°7).

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria de la EPSS y el MDS

Año	Crédito Vigente ⁴¹ Programa 24	Ejecución	Crédito Vigente Programa 38	Ejecución	Crédito Vigente MDS	Ejecución
2003	10.468.160	77,87%			1.653.620.788	91,43%
2004	85.334.790	98,04%			2.433.282.385	94,09%
2005	110.033.342	97,99%			2.995.014.592	94,95%
2006	134.938.178	97,51%			3.912.667.785	97,50%
2007	144.907.386	98,80%			6.249.073.996	97,30%
2008	157.779.493	98,65%			8.712.574.089	98,83%
2009	1.269.223.361	98,69%			12.532.435.509	98,59%
2010	574.882.846	92,56%	3.786.124.370	99,91%	18.127.762.948	98,25%
2011	577.888.219	97,43%	3.062.495.406	99,60%	23.132.911.423	98,29%
2012	265.629.435	87,32%	3.880.468.014	98,61%	32.573.424.411	98,27%
2013	262.626.962	98,25%	4.174.718.138	99,59%	42.507.659.795	99,08%
2014	313.427.339	99,70%	6.399.116.787	97,80%	61.692.805.054	98,32%
2015	287.931.321	99,48%	8.232.006.338	97,57%	83.459.652.078	98,13%

Fuente: elaboración propia en base a información de la Cuenta de Inversión - Contaduría General de la Nación (Ministerio de Economía - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Presupuesto).

Como vemos, a lo largo del período las partidas reasignadas incrementaron el presupuesto original, contando con un nivel de ejecución en todos los períodos (salvo el 2003) cercano al 100%. Algunos aspectos que podemos extraer de los datos analizados, así como de la lectura de las leyes presupuestarias son los siguientes:

- A lo largo de los años, la promoción de la EPSS fue adquiriendo progresivamente mayor protagonismo en el presupuesto, dando un salto en el 2010 y llegando a su punto máximo en el año 2011, de la mano de Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (en adelante, PRIST-AT). Las reasignaciones incrementaron aún más este monto, y se observó en la gran mayoría de los períodos niveles de ejecución cercanos al 100%. Esto nos permite reforzar lo señalado en el apartado anterior: la promoción de la EPSS no quedó en lo discursivo, sino que fue

⁴¹ El crédito vigente recoge el valor del crédito original sumando o restando a la ley de presupuesto las modificaciones producto de reasignaciones.

efectivamente llevada a cabo a partir de planes y programas, y como observamos a partir del análisis presupuestario, los mismos contaron con los recursos que permitieron que los mismos efectivamente sean implementados.

- La sanción del PRIST-AT no fue en desmedro del impulso con el que venía contando la EPSS. Del análisis presupuestario vemos que su implementación fue a través de un nuevo programa, cuya creación no implicó la disminución del presupuesto asignado al programa anterior (Programa 24, Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local, cuyo principal componente es el Plan Manos a la obra, en adelante, PMO).

Ambos programas fueron ejecutados por distintas unidades: el PRIST – AT fue llevada a cabo por la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (excepto el primer año, a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo), mientras que la Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local estuvo bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Sociales hasta el año 2012, que pasan a depender de la Secretaría de Economía Social.

Con estos análisis podemos reforzar lo señalado anteriormente: una vez alcanzado cierto desarrollo del PMO, el mismo comenzó a enfocarse en aspectos más productivos (mencionándose aspectos como la asistencia técnica, comercialización, etc), quedando el aspecto más vinculado a la atención a la integración socioeconómica de los sectores excluidos en el PRIST-AT. Esto se refuerza con lo observado en las Memorias del estado de la Nación, donde a partir del año 2007 el PMO comienza a priorizar proyectos y/o actividades integrales de desarrollo territorial; ejemplo de ello son los Proyectos Integrales Socioprodutivos, donde se articulan a las organizaciones con su

entorno, buscando generar procesos de crecimiento basados en la demanda locales⁴² (MDS, 2010).

A partir del año 2010, el MDS empieza a trabajar en torno a dos marcas registradas: Argentina Trabaja para lo referido a la generación de trabajo (siendo la otra línea la familia, con la marca “Familia Argentina”), en donde se engloban todos los programas del Plan Manos a la Obra, vinculados al trabajo y la economía social⁴³.

Por último, un dato a destacar del análisis de los recursos y gastos del Estado, es que estos programas fueron financiados con recursos propios del Tesoro Nacional, a diferencia de programas focalizados de los gobiernos neoliberales, financiados en por los organismos multilaterales de crédito.

⁴² Cabe remarcar que se destaca este carácter integral y territorial como contraposición a la política “enlatada” de los programas sociales del período neoliberal (MDS, 2010).

⁴³ En el siguiente capítulo profundizaremos en estas diferentes etapas de los programas.

Cuadro 8. Política presupuestaria hacia el INAES y ejecución

Año	Presupuesto (en pesos)				Reasignación y ejecución según CGN	
	Entidad 114 - INAES ⁴⁴	Presupuesto total Nacional	Presupuesto INAES en % del total nacional	Variación en su participación	Crédito Vigente	Ejecución
2003	7.874.642	43.043.089.538	0,0183%		7.670.546	92,03%
2004	8.072.000	41.308.353.479	0,0195%	6,81%	25.328.200	90,11%
2005	51.955.693	54.789.035.932	0,0948%	385,28%	38.033.693	73,64%
2006	41.767.000	64.959.483.510	0,0643%	-32,20%	37.972.000	91,81%
2007	42.988.000	76.009.280.957	0,0566%	-12,04%	44.770.000	94,99%
2008	52.100.000	108.068.253.606	0,0482%	-14,76%	55.347.954	93,47%
2009	70.573.000	156.600.635.110	0,0451%	-6,52%	238.658.565	98,71%
2010	79.974.000	183.246.990.222	0,0436%	-3,16%	271.563.400	97,56%
2011	92.309.000	246.511.418.451	0,0374%	-14,20%	487.541.992	97,90%
2012	331.160.432	338.079.692.990	0,0980%	161,58%	765.384.114	95,85%
2013	604.334.522	405.384.692.136	0,1491%	52,19%	813.895.697	96,61%
2014	798.527.000	562.642.438.804	0,1419%	-4,80%	853.387.533	96,40%
2015	965.274.280	860.107.212.878	0,1122%	-20,92%	982.025.931	89,43%

Fuente: elaboración propia en base a análisis de presupuestos disponibles en la Oficina Nacional de Presupuesto y la Cuenta Inversión de la Contaduría General de la Nación

El presupuesto asignado al INAES presentó un incremento a lo largo de los años, el cual podemos inferir que se corresponde al incremento de sus funciones producto del aumento de organizaciones de la economía social. Podemos observar en el mismo que existieron dos momentos donde se dio un salto importante en su participación en el presupuesto nacional: en el año 2005 (pasando del 0,0195% al 0,0948%, lo que representó un incremento del 385,28%) y en el año 2012 (donde pasó de 0,0374% a 0,0980%, aumentando en un 161,58%, manteniendo incluso al año siguiente un incremento del 52,19%).

⁴⁴ En todos los períodos el presupuesto se constituyó de dos componentes: promoción y asistencia social y gastos figurativos, tomando en este trabajo la suma de los dos. En la Información de la CGN sólo se contempla la partida “promoción y asistencia social”.

En el año 2005 a partir de la resolución 3101/05, se crea el Sistema Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo, destinado al fortalecimiento de Cooperativas de trabajo creadas a partir de programas sociales, incrementándose a partir de ello el presupuesto organizacional. En este marco, no resulta llamativo entonces que la Secretaría de Desarrollo y Promoción, ámbito en el que se inserta el Sistema Nacional de Capacitación, haya ganado preponderancia presupuestaria en representar el 26,63% en el año 2003 al 78,51% en 2015⁴⁵.

Los años restantes no se notaron incrementos notables en cuanto a su participación en el presupuesto total, que incluso se vio levemente reducida. Sí podemos observar un incremento constante en términos nominales del presupuesto asignado cada año en el período analizado -el cual se relativiza al considerar la inflación- así como un incremento del crédito vigente en relación a su presupuesto aprobado.

Al comparar los cuadros 3, 4 y 5, vemos que en el año 2005 se produce un incremento del porcentaje de recursos del MDS destinados a la promoción de la EPSS y una variación significativa de los recursos asignados al INAES. Profundizando en la normativa y en el análisis de información pública como el padrón del INAES y la Cuenta Inversión de la Contaduría General de la Nación (CGN), vemos cómo en ese año se produce un dramático salto cuantitativo en la cooperativas de trabajo creadas como producto de un programa estatal. A continuación, realizamos una sistematización de la evolución de la cantidad de cooperativas creadas en el período analizado, distinguiendo entre el total de cooperativas, las cooperativas de trabajo y las cooperativas de trabajo emergentes a modo de cuantificar este crecimiento.

Cuadro 9. Cooperativas de trabajo constituidas por año

⁴⁵ Según las leyes de presupuesto, en el año 2003 el presupuesto de esta secretaría fue de \$2.179.671 y en 2015 de \$626.926.463.

Año	Total Cooperativas Creadas ⁴⁶	Cooperativas de trabajo			Cooperativas de trabajo vigentes a marzo 2018 según fecha de creación
		Total cooperativas de trabajo creadas	Emergentes	Emergentes como % del total de cooperativas de trabajo creadas	
2003	1.285	828	213	25,72%	356
2004	2224	1821	s/d	-	817
2005	2433	1968	892	45,33%	932
2006	1449	993	596	60,02%	680
2007	1650	1205	661	54,85%	778
2008	1031	667	246	36,88%	498
2009	3138	2811	110	3,91%	1538
2010	1668	1458	s/d	-	835
2011	1826	1604	1008	62,84%	843
2012	6003	5832	5031	86,27%	5838
2013	2039	1894	1448	76,45%	1865
2014	4473	4367	3720	85,18%	4357
2015	2111	1928	1264	65,56%	1809

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta Inversión de la CGN, Memorias del estado de la Nación y padrón INAES al 20/03/18

Cuadro 10. Cooperativas de trabajo vigentes a marzo de 2018

Total cooperativas de trabajo con matrícula vigente	Constituidas entre 2003 y 2015	
	Cantidad	% del total
23.123	21.146	91,45%

Fuente: elaboración propia en base a padrón INAES al 20/03/18

Vemos en estos cuadros cómo se produce un notable incremento en la cantidad de matrículas otorgadas en comparación a los años anteriores al período analizado, siendo que de las cooperativas de trabajo vigentes al momento de consulta, 449 habían sido constituidas entre 1998 y 2002⁴⁷.

⁴⁶ En este total se incluyen las cooperativas de diferente tipo, como consumo, provisión, vivienda, etc.

⁴⁷ Tomamos los 5 años anteriores al período analizado para poder observar la diferencia entre las matrículas del período analizado con los años anteriores. Cabe aclarar que a fines de la década del '90 se comenzó a incrementar esta cantidad producto de la desocupación, pegando un salto a partir del 2003 de la mano de las políticas analizadas.

Se observa además la preponderancia de las cooperativas de trabajo en el universo total de cooperativas en el país y dentro de este grupo, de las creadas a partir de programas sociales. Esta participación se incrementa en 2011 de la mano del PRIST-AT, pasando a representar más del 60% del total. Asimismo, su peso dentro del universo cooperativo se incrementó: de representar en 1980 el 27% del total (Plotinsky, 2015), según datos del padrón de entidades del INAES⁴⁸ podemos observar que de las 28.475 cooperativas con matrícula vigente constituidas con anterioridad al 10 de diciembre de 2015, 22.034 son de trabajo, representando un 77,38% del total⁴⁹.

II.7. Algunas conclusiones preliminares sobre el Estado y la promoción de la EPSS

A lo largo de este capítulo procuramos analizar el lugar que ocupó la EPSS en el proyecto de gobierno del período analizado, por entender lo macroeconómico como uno de los niveles de la sostenibilidad, pero también por considerar este análisis como una aproximación al abordaje de redistribución como forma de satisfacción de necesidades tendientes a la reproducción de la vida que, como destacamos en el marco teórico, surge al incorporar una óptica sustantiva de la economía.

Así es que pudimos ver que la promoción de la EPSS ocupó un lugar relevante en la agenda de gobierno que no se limitó a lo discursivo y que solo puede entenderse en el marco de un proyecto de desarrollo con inclusión, donde el Estado asumió un rol clave como garante del mismo.

Luego de ello, nos propusimos analizar el carácter con el cual la misma fue pensada, partiendo de entender la política vinculada al sector como navegando entre dos polos.

⁴⁸ El padrón fue consultado previo a la baja del mes de diciembre de 2018, producto del reempadronamiento llevado adelante en ese año.

⁴⁹ Dentro de este total se incluyen todos los tipos de cooperativas de trabajo, tanto emergentes como tradicionales y recuperadas.

Por un lado, la atención a lo urgente, mediante mecanismos que transformen las características de la política asistencial pero sin alterar el modelo de desarrollo basado en el mecanismo de mercado; por otro, concibiendo el impulso a la EPSS como un mecanismo que permita una nueva concepción de lo económico, centrado en las personas, donde la reciprocidad pueda ir disputando espacios a la lógica mercantil-capitalista.

Cabe destacar un elemento novedoso en lo referido a la comprensión de este sector como un espacio que pueda generar empleo para los sectores excluidos, a partir de combinar una serie de transferencias monetarias concebidas como herramientas que permitan la creación de trabajo colectivo y comunitario.

Si bien puede parecer que existió una lógica instrumental en la medida en que la gran mayoría de los programas fue pensada para atender situaciones de pobreza, los mismos buscaron promover la inclusión rompiendo con dos tipos de lógicas. Por un lado, con el modelo asistencialista típico de los modelos neoliberales, caracterizado por políticas focalizadas de transferencia de ingresos. Por otro, con la idea que relaciona desempleo con falta de capacitación -lógica preponderante en los programas de formación para la empleabilidad-. Así es que se impulsaron programas que promovieron nuevas formas de organización económica donde el objetivo sea la reproducción de la vida de las personas. Cabe remarcar que estos programas fueron financiados con recursos propios del Estado, marcando un quiebre con políticas anteriores financiadas por organismos internacionales de crédito.

De este modo, si bien no termina de romperse el paradigma de la focalización de la política social, la misma es concebida no como una transferencia de ingresos hacia sectores excluidos, sino como un mecanismo que brinde herramientas que permitan una

inserción laboral en el marco del sector solidario. Concluimos en este análisis que la EPSS atravesó el proyecto de gobierno, no quedándose relegada al Ministerio de Desarrollo Social.

Como dijimos anteriormente, esta voluntad fue puesta en acción a partir de los recursos asignados para la implementación de medidas concretas. El presupuesto asignado a los planes y programas escogidos para el análisis presupuestario se incrementó a lo largo del período analizado, tanto en términos nominales como en relación al gasto total y en porcentaje del PBI; así mismo, se observó un alto nivel de ejecución, cercano en casi todo el período al 100%.

Este incremento presupuestario (que comprende también a las reasignaciones) y alto nivel de ejecución puede observarse tanto en el MDS como en el INAES; producto de ello es que los resultados, medidos en términos de cumplimiento de objetivos propuestos, fueron positivos, como puede apreciarse en el incremento de cooperativas de trabajo creadas a lo largo del período analizado. Este incremento si bien es traccionado por las experiencias surgidas a partir de programas sociales (las cooperativas 3026), también se observa en otro tipo de cooperativas de trabajo (tradicionales o reconvertidas), las que llegaron casi a triplicar su presencia dentro del movimiento cooperativo en Argentina.

Para continuar con la caracterización de las políticas dirigidas al sector, abordaremos en el próximo capítulo el análisis de las políticas específicas y la institucionalización de las mismas.

III. CAPÍTULO 3: La institucionalización de la EPSS y las políticas específicas

Luego de haber estudiado en el capítulo precedente el lugar de la EPSS en el proyecto de gobierno del período analizado, en este capítulo comenzaremos a centrarnos en las políticas específicas, para finalizar profundizando en aquellas a partir de las cuales surgen las cooperativas emergentes a modo de ir acercándonos al campo concreto de las prácticas.

Comenzaremos este análisis observando la institucionalización que adquiere la economía popular, social y solidaria en este periodo, analizando las diferentes políticas, en el marco del contexto económico en el cual se inscribieron, explorando en su formulación la concepción subyacente, así como las características de las herramientas programáticas propuestas a tales fines.

Una vez demarcado este aspecto, nos adentraremos en la experiencia concreta de las cooperativas de trabajo emergentes, quienes asumen la figura de “cooperativas 3026”, las cuales serán divididas en dos momentos: 2003-2009 y 2009-2015. Por ello, comenzaremos identificando las principales características de los diferentes programas, analizando aquellos aspectos que nos permiten distinguir estos dos sub-períodos.

¿Cómo se entendió la EPSS desde estas políticas? ¿Qué aspectos del proceso productivo buscaron promover? ¿Qué mecanismos institucionales se dispusieron para ellos? son algunas de las preguntas que nos guiarán en este capítulo.

Nos basaremos en este capítulo en el relevamiento de normativa e informes de gestión.

III.1. La Institucionalización de la Economía popular, social y solidaria

Clarificada la importancia de lo que denominamos EPSS en el proyecto de gobierno del período analizado, y retomando los conceptos de Gaiger (2004), podríamos decir que

verificamos la existencia de un escenario político e ideológico, que se tradujo en programas y planes concretos que pudieron llevarse a cabo a partir de la asignación de recursos necesarios para su materialización. Cabe ahora entonces observar cómo fue la penetración en la institucionalidad política de estas nuevas prácticas⁵⁰. Este aspecto puede vincularse con el concepto de institucionalización desarrollado por Polanyi (1976), quien reflexiona acerca de la forma en que la economía se encastra en la sociedad y cómo esta perdura a partir de instituciones y políticas que impulsan y favorecen estas prácticas; agregamos que se requiere para ello el reconocimiento y legitimación de los sectores asociativos, entre otros medios, reasignando recursos públicos. Estos análisis son retomados por Coraggio (2013), quien pondera la institucionalización en lo que considera un sentido limitado⁵¹, al referirse al estudio de las instituciones político-administrativas o jurídicas específicas de este campo, reconociendo que algunas de ellas surgen para dar cuenta de prácticas y demandas enraizadas en la sociedad (modelo bottom-up) y otras a partir de la intención de los agentes decisores (top down)⁵². Este proceso de institucionalización que contemple los marcos legales se produjo en diferentes países de la región, navegando entre dos polos: la atención a lo urgente (el tratamiento a las situaciones de vulnerabilidad y pobreza) y una perspectiva transformadora que permita la construcción de nuevas estructuras basadas en los principios de la EPSS. En ese mismo sentido, Guerra (2013) distingue

⁵⁰ Esto se vincula con la afirmación de Gaiger de que el desarrollo de este sector de la economía, dotado de una racionalidad propia, requiere también la creación de un nuevo sistema de regulación económico (2004).

⁵¹ Sentido limitado en contraposición al sentido amplio, que comprende el campo de la cultura, el sentido común, etc.

⁵² A partir de ello afirma que las que no surjan a partir de experiencias y prácticas con arraigo en la sociedad corren el riesgo de desaparecer a partir de cambios de voluntad del poder político, resaltando la perduración que pueden obtener a partir de ser reconocidas y acompañadas por actores colectivos (Coraggio, 2013).

entre dos tipos de intervenciones: la implementación de políticas públicas para el sector y la creación de un marco legal.

Como forma de caracterizar este proceso en la Argentina, una vez identificadas las diferentes políticas en el “Mapa del Estado y la EPSS” en el capítulo anterior, estudiaremos los programas que definimos como específicos, profundizando luego en los principales programas de creación de cooperativas emergentes (Vuotto, 2008).

Por medio de un repaso de la normativa de los programas, considerando que constituyen el fundamento jurídico para la transformación de los marcos legales que regulan al sector, buscaremos analizar los objetivos, sus destinatarios y el rol otorgado al elemento asociativo. Así mismo, indagaremos sobre el tipo de aporte que se realiza y la etapa del proceso productivo (producción, financiamiento, comercialización, capacitación, etc) que se busca fortalecer. Analizaremos estos aspectos en las políticas específicas⁵³ (impulsadas por el INAES y el MDS).

a. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Esta serie de políticas requirió un tratamiento especial del órgano fiscalizador de estas organizaciones, el INAES, ya que como observamos anteriormente, se dio un notable incremento de las cooperativas inscriptas, siendo muchas de ellas creadas a partir de la iniciativa estatal. Producto de ello, la Resolución N°3181/05 INAES crea el Sistema Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo (Secretaría de Desarrollo y Promoción), con el objetivo de brindar capacitación a cooperativas de trabajo enmarcadas en programas sociales. Parte de reconocer el rol de la economía social

⁵³ Algunos estudios (Caracciolo Basco & Foti, 2003; Vuotto, 2008) definen este tipo políticas como territoriales. Preferimos entender estas políticas como específicas, al considerar que una de las características de la EPSS es su territorialidad, al tratarse de organizaciones esencialmente locales, que son gestionadas por y para sus integrantes, ancladas e interactuando en un territorio determinado (Bragulat, 2005).

(principalmente las cooperativas de trabajo) como forma de salida de la crisis, y que en ese momento esas experiencias se registraban en el marco de una situación de vulnerabilidad social, por lo que busca considerar sus especificidades, destacando la importancia de una capacitación que permita el desarrollo de competencias propias del proceso de gestión asociativo.

A su vez, la resolución 2038 del año 2003 (modificada por la 3026/2006) busca reconocer las particularidades de estas cooperativas de trabajo creadas a partir de políticas sociales tendientes a la disminución de la desocupación. Las mismas serán tratadas de manera diferencial, siendo eximidas de aranceles y con tiempos acotados para su trámite de conformación (inc3 Anexo III). Además, serán inscriptas sólo luego de haber sido aprobadas con el organismo executor correspondiente, de modo de tener asegurada su financiación. Esta particularidad hizo que las cooperativas incubadas a partir de programas sociales sean conocidas como “Cooperativas 3026”.

Tomamos estos dos elementos por considerar que evidencian un alineamiento del organismo rector a las políticas nacionales de impulso, dando cuenta de la integralidad de las políticas. En otras palabras, los diferentes programas impulsaban cooperativas de trabajo, desde el INAES se apoyaba a través de una adecuación de procedimientos y rutinas a las necesidades, tanto ministeriales como de las organizaciones. Creemos relevante en este aspecto incluir la voz de destinatario de un programa, Luis, integrante de una cooperativa de trabajo creada con formato 3026, en el marco del Plan Federal de Emergencia Habitacional:

“en el 2005 el INAES acompañaba con un proceso de capacitación a través de sus agentes territoriales (...) que destaca el rol del Estado como agente facilitador del desarrollo de los grupos humanos hablando de aconsejar y de

guiar a un grupo de trabajadores para inculcarles que en la unión es donde estaba la real fuerza de poder proyectar trabajo hacia adelante” (2017).

Vemos entonces como la política fue abordada de manera integral, acompañando el proceso de sus destinatarios a partir del impulso a la educación y capacitación cooperativa (que como veremos en próximos capítulos, es uno de los principios identitarios de estas organizaciones).

Para comprender el funcionamiento burocrático en relación con estas cooperativas, procedimos a entrevistar a trabajadores del Instituto del área de legales, cuya perspectiva de la experiencia era la siguiente:

“La 3026 era una resolución que establecía el no pago de aranceles (a diferencia del resto de las cooperativas) y establecía en el anexo 3 que los expedientes no podían estar más de 24 hs por cada área. Llegaban los expedientes con carátulas verdes y pasaban en 24 horas por cada área, por lo tanto en una semana o dos obtenías la matrícula, con una cierta urgencia” (Alberto, 2018).

Como podemos observar, el INAES reestructuró su organización en función de las políticas nacionales, acompañando a las cooperativas creadas a partir de programas sociales. No obstante, no se observó demasiado margen para el desarrollo de política propia dentro del organismo. Como puede extraerse de las memorias analizadas, la misma se limitó a apoyo financiero a diferentes entidades.

b. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

En el año 2003 se crea (Resolución 1375/04, derogado por Resolución 2476/10) el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” (PMO)⁵⁴, que buscó fortalecer emprendimientos productivos locales como forma de promoción de la economía social e inclusión de los sectores vulnerables. Para ello prevé capacitación y apoyo económico a emprendimientos para la adquisición de insumos, herramientas y maquinarias sea con subsidio o crédito diferencial). Sus destinatarios fueron emprendimientos socio-productivos, pre-cooperativos, mutualistas y cooperativos; para su implementación se apoyó en organizaciones locales, que conformaron los Consejos Consultivos Locales, proponiendo una articulación Estado- OSC. Este plan propuso una serie de herramientas programáticas tendientes al logro de los objetivos: Monotributo Social, Microcréditos y Marcas Colectivas.

- 1) A fines del año 2003 se sanciona la Ley 25.865, la cual modifica la ley de IVA, estableciendo un nuevo sujeto económico: el Efector de Desarrollo Local y Economía Social encarnado en la figura del Monotributista Social. A instancias de ella se crea en 2004 el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (REDLES), en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social por medio del decreto 189/04 de PEN. Según palabras de la propia normativa, *“La iniciativa permite que los emprendedores facturen por sus servicios y productos —alcanzando de ese modo a nuevos clientes—, se incorporen al sistema previsional, reciban los servicios de una obra social, y además sean proveedores del Estado”* (Decreto 189/04 MDS); entiende además que la

⁵⁴ Junto con el PMO, desde el MDS se impulsó el Plan "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" y el "Plan Nacional Familias". A partir de estas tres líneas, cada uno con una serie de programas, se buscó atender de manera integral la cuestión de la vulnerabilidad y las necesidades sociales y territoriales.

dificultad de inserción está dada por su condición de vulnerabilidad social⁵⁵. Entre sus destinatarios se mencionan a Personas Físicas, Integrantes de Proyectos Productivos (de hasta 3 personas) y Asociados a Cooperativas de Trabajo. Se resalta además una asimilación de la economía social con economía informal, al afirmar en sus considerandos que se está “*procurando reinsertar, en el mercado formal de actividades económicas, a quienes actualmente se encuentran excluidos*”. De este modo, se subsidiará el 50% del componente social del monotributo.

- 2) En el año 2006 se sanciona la Ley 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social (reglamentada por el Decreto 1305/2006), la cual tiene como objetivo la provisión de crédito⁵⁶. Los destinatarios (art. 2) serán las personas físicas de escasos recursos, cuyos emprendimientos formen parte de programas de desarrollo local, los grupos de gestión asociada constituidos por personas con las mismas características, de hasta 5 miembros y las Cooperativas 3026. Estos recibirán pequeños préstamos -con un monto de hasta 12 veces el salario mínimo, vital y móvil- para financiar su actividad con una tasa de interés de hasta el 6% anual (subsidiada por el Estado Nacional). Dentro de los considerandos del decreto de reglamentación resulta interesante rescatar que la norma se plantea propiciar una nueva estructura de las finanzas, solidarias y cooperativas, basadas en relaciones de reciprocidad y distribución,

⁵⁵ A partir de la Ley N° 26.223, promulgada el 9 de abril de 2007, el Monotributo social se constituye como una categoría permanente, siempre que se mantengan las condiciones de vulnerabilidad. Para definir esta condición, establecía un límite de ingresos brutos anuales en \$12.000; al momento de la promulgación de dicha ley, el salario mínimo vital y móvil se encontraba en \$900 mensuales según Resolución 2/2007 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, con fecha 11/7/2007.

⁵⁶ La norma posibilita el acceso al microcrédito a quienes quedan excluidos del sistema crediticio bancario por no contar con las garantías patrimoniales.

reconociendo que las microfinanzas tienen no solo valor económico sino en “términos de desarrollo social y humano”, y se las considera una herramienta estratégica para el desarrollo de la economía social. Podemos observar cómo esta forma de considerar las finanzas se vincula con la concepción sustantiva de la economía, la cual rechaza la limitación del accionar económico al mercado.

Además propone una articulación entre Estado y Sociedad civil, al reconocer la existencia de numerosas organizaciones sin fines de lucro dedicadas al préstamo de créditos en pequeña escala, quienes se conformarán como Instituciones de microcrédito⁵⁷, propiciando una gestión asociada entre el sector público y las organizaciones de la sociedad civil, que serán quienes otorgaron los créditos.

- 3) En el año 2008 se sanciona la Ley 26.355 (reglamentada por el decreto 1384/08) de Marca colectiva, la cual tiene el objetivo de convertirse en un nuevo instrumento de la Economía Social, que busca mejorar la capacidad de venta como forma de propiciar la inclusión, tanto social como económica y productiva de los sectores vulnerables. A partir de ella, se define como Marca colectiva a todo signo⁵⁸ que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social (art 1), quienes podrán inscribir su marca, accediendo además a capacitaciones y

⁵⁷ Se prevé también la creación de la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito (CONAMI) para el Desarrollo de la Economía Social, organismo descentralizado del MDS (art 4).

⁵⁸ Toma del Artículo 1° de la Ley 22.362 (Ley de Marcas) que “Pueden registrarse como marcas para distinguir productos y servicios: una o más palabras con o sin contenido conceptual; los dibujos; los emblemas; los monogramas; los grabados; los estampados; los sellos; las imágenes; las bandas; las combinaciones de colores aplicadas en un lugar determinado de los productos o de los envases; los envoltorios; los envases; las combinaciones de letras y de números; las letras y números por su dibujo especial; las frases publicitarias; los relieves con capacidad distintiva y todo otro signo con tal capacidad”.

asistencia técnica (art 16). Existirá además un signo distintivo común, propiedad del MDS (art 3 decreto), que representa el valor del trabajo autogestivo. Si bien la política es novedosa al centrarse en reforzar un aspecto donde generalmente la EPSS tiene dificultades como es la comercialización (Miño, 2015), no podemos dejar de observar que al establecer que sólo podrán acceder quienes estén inscriptos en el REDLES limita su alcance a los sectores vulnerables, dejando por fuera de esta norma a otras experiencias.

Cabe agregar que las dificultades en torno a la comercialización fueron identificadas como una de las principales trabas en cuanto a la sustentabilidad de las organizaciones desde el propio MDS según consta en la Memorias del estado de la Nación; en base a esto, se promovieron acciones como ferias o el impulso al portal “Compremos lo Nuestro”.

Vemos que en estos dos programas se busca reconocer esas nuevas prácticas que señalamos en el marco teórico como parte de las experiencias que ponen en práctica principios que trascienden la lógica de mercado y reivindican la práctica de la reciprocidad (Gaiger, 2013; Laville., 2004).

A fines de 2008, se producen una serie de modificaciones en la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social, donde se crea la Subsecretaria de Comercialización de la Economía Social (Decreto 2194/2008) -dependiente de la Secretaria de Coordinación y Monitoreo institucional- a cuya órbita pasan la Dirección Nacional de Promoción de la Comercialización (Subsecretaria De Desarrollo Local y Economía Social - Secretaria De Políticas Sociales y Desarrollo Humano) y la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Subsecretaria de Organización de Ingresos Sociales -Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo

Humano). En el año 2010⁵⁹ se crea la Secretaría de economía social (Decreto 505/2010), que reemplaza a la Secretaría de políticas sociales y desarrollo humano, lo cual jerarquiza el lugar de la economía social en la estructura ministerial.

En agosto de 2009, mediante la Resolución 3182 se crea el PRIST-AT⁶⁰, atendiendo a la necesidad de nuevas herramientas que permitan una redistribución del ingreso que promueva la integración social, reconociendo en este proceso la importancia de cooperativas y mutuales. Como señalamos al analizar el presupuesto, a partir del año 2010, Argentina Trabaja se constituye como marca registrada del MDS, englobando al PMO, el programa de promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social y el PRIST, así como las acciones del Ministerio de Desarrollo Social en el marco de las leyes de Marcas Colectivas y Monotributo Social.

Como venimos analizando a lo largo de estos dos capítulos, existió una diversidad de programas, de las cuales podemos destacar su integralidad, al abarcar distintas instancias productivas -financiamiento, capacitación, comercialización, etc.- generando una serie de articulaciones ministeriales y en diferentes niveles de gobierno para la puesta en marcha de los proyectos.

Así mismo, se destaca el rol otorgado a las organizaciones sociales, las cuales son reconocidas como agentes de cambio en su territorio, asignándoles un lugar en la ejecución de los programas.

⁵⁹ Hopp identifica esto como un segundo momento, donde la “promoción de la Economía Social se institucionalizó como política social del Ministerio de Desarrollo Social” (Hopp, 2013, pág. 7), a través del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

⁶⁰ Dada la relevancia de esta herramienta programática, la misma se desarrollará en profundidad en el próximo capítulo.

Algunos de los programas recogen demandas de la sociedad, como el acceso al crédito que promueve la ley de Microcrédito o la posibilidad de facturación y acceso a la seguridad social prevista por el Monotributo social; mientras que otros surgen a instancias del gobierno, por lo cual se oscila entre modelos top down y bottom up. No obstante, la mayoría de ellos poseen como requisito de acceso la situación de vulnerabilidad. Si bien se trata de una forma novedosa de promover la inclusión (a diferencia de programas focalizados de transferencia de ingresos), quedan por fuera de las mismas experiencias con mayor recorrido y consolidación, que si bien no se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sí las consideramos relevantes al promover otra forma de organización económica de la sociedad; ejemplo de ello son cooperativas de trabajo integradas (Vuotto, 2011) o tradicionales, surgidas a partir de la decisión de sus integrantes y no como emergente de políticas sociales, y las recuperadas, quienes pudieron acceder a proyectos del INAES, limitados en su mayoría al financiamiento.

Entendiendo que un proceso de institucionalización de las políticas comprende las bases jurídicas sobre las cuales se desarrolla una actividad, resulta relevante señalar una serie de aspectos ausentes en el período analizado. Por un lado, no se produjeron modificaciones de las leyes de cooperativas (Ley N°20.337) y mutuales (Ley N° 20.321) -ambas sancionadas en 1973. Además no se avanzó en la sanción de una ley específica para cooperativas de trabajo⁶¹, un reclamo generalizado desde el movimiento cooperativo, ya que esto marcaría los pisos de una nueva legitimidad para el desarrollo

⁶¹ Es importante destacar que estos objetivos son mencionados en el presupuesto del INAES en reiteradas oportunidades a lo largo del período analizado.

del sector. Exceptuando algunas experiencias provinciales⁶², tampoco se avanzó en la sanción de una Ley de Economía Social. Si bien desde diferentes espacios del movimiento cooperativo se buscó impulsar la discusión sobre una Ley Federal de economía solidaria, esta discusión se abrió hacia fines del período analizado, cuando se presentó el proyecto de Ley de Promoción de la Economía Popular, Social y Solidaria a mediados del 2015⁶³.

Tampoco se observaron reformas significativas en el marco impositivo, a excepción de Ley 25.865 que crea la figura del monotributista social. Consideramos que esta, junto con la ley de promoción del microcrédito para la economía social son las que más avances en cuanto a una nueva forma de concebir la economía marcaron, al reconocer una nueva forma de finanzas, guiadas por lógicas no mercantiles, con lo que se pretendió propiciar una nueva estructura de las finanzas, solidarias y cooperativas, basadas en relaciones de reciprocidad y distribución. Las Marcas colectivas, aunque de menor alcance, también promovieron una nueva concepción de los mercados, guiados por las lógicas de comercio justo y responsable.

Otro aspecto a destacar del período es el referido a la modificación de la ley de quiebras del año 2011 (Ley N° 26.684), la cual favorece la continuidad de una empresa bajo el formato de cooperativa de trabajo gestionada por sus trabajadores. Sin embargo, no

⁶² Podemos mencionar los siguientes ejemplos: Ley N°4.499 de Economía Social / Mercados Asociativos de la provincia de Rio Negro – sancionada en el año 2009; la Ley N°8.435 de Promoción de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Mendoza – sancionada en el año 2012-, la Ley N° 10.151 de Promoción y Fomento de la Economía Social de la Provincia de Entre ríos – sancionada en el año 2012, o la Ley N° 14650 de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria de la Provincia de Buenos Aires -sancionada en el año 2014.

⁶³ El proyecto fue presentado por parte de diputados del frente para la victoria el 24/7/2015 bajo el expediente 4035-D-2015

llegó a sancionarse una Ley de expropiaciones, las cuales se limitaron a leyes específicas en una serie de casos concretos.

III.2. Las políticas de creación de cooperativas emergentes

Habiendo caracterizado las políticas de promoción de la EPSS, analizaremos las principales herramientas programáticas de creación de cooperativas 3026, que retomando la división del período introducida en el capítulo anterior en dos sub-períodos, que distinguiremos como primer momento (2003-2009) y segundo momento (2009-2015)⁶⁴ de incubación.

En un primer momento, su creación fue empujada por los programas pertenecientes al Ministerio de Planificación en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social, tales como Emergencia Habitacional o Inversión Social; como vimos en el apartado anterior, a partir del 2009, este proceso es protagonizado por el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Existen además otros aspectos que nos permiten distinguir entre las políticas de una y otra etapa.

Por un lado, encontramos una diferencia en el contexto: los de una primera etapa se desarrollan en un momento de salida de crisis, y se enmarcaron en una reconversión estatal que orientara el desarrollo y permita una salida a la situación económica, social y política a través de nuevos dispositivos (Tiranti, 2016). Luego de 6 años de recuperación económica, crecimiento y reactivación del mercado interno que permitieron el descenso de la desocupación (PNUD, 2010) se lanza el PRIST-AT como programa destinado a aquellos sectores que a pesar del contexto y las políticas implementadas seguían manteniéndose en la vulnerabilidad; en palabras de la normativa, esta política fue destinada a quienes “*constituyen el “núcleo duro” de la*

⁶⁴ Escogimos el término momento para evitar confusiones entre las diferentes etapas de cada programa.

desocupación en la Argentina, (y) son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas”⁶⁵ (MDS, 2010, pág. 4).

Hopp (2013) identifica este segundo momento como una profundización del sesgo asistencial de las políticas socio-laborales, donde la promoción de la ES se institucionaliza como política social del MDS. En el mismo sentido, Arcidiácono lo reconoce como parte de las políticas destinadas a los sectores débilmente insertados al mercado de trabajo formal, hablando de un sistema de economía de pobres para pobres (Arcidiácono & Bermúdez , 2015). Sin embargo, como pudimos analizar hasta ahora, a partir del año 2009 convivieron dos estrategias: la consolidación y sostenimiento de lo creado en un primer momento, y el impulso a nuevas herramientas de inclusión basadas en la figura de cooperativas emergentes.

En ese mismo sentido podemos identificar la referencia del mismo INAES a un nuevo momento, al hablar de *“etapa de reorganización general de las cooperativas conformadas (...) con la consolidación de todas aquellas que siendo sustentables, decidieron seguir siendo cooperativas”* (INAES, 2008). Como vimos en el apartado anterior, no existió un enfoque unívoco de sustentabilidad, ya que las cooperativas creadas fueron también pensadas como un puente hacia la reinscripción en la relación laboral asalariada; sin embargo, vemos como se reconoce la existencia de una nueva etapa en estos programas. Si bien desde el MDS identifican como un segundo momento el año 2007, también se destaca una transformación en la forma de abordar estas políticas (MDS, 2010).

⁶⁵ Si bien escapa a los objetivos de este trabajo, cabe agregar que en ese mismo año, con posterioridad a la crisis del campo, el revés electoral en la elecciones, y la crisis desatada en 2009 en los países centrales se lanza también la Asignación Universal por Hijo (AUH) como medida de contención a los sectores más vulnerables, la cual consistió en la transferencia monetaria a desocupados/as y trabajadores informales con hijos a cargo, que cubrió en 2012 casi 3,5 millones de personas (ANSES, 2012).

En el año 2008, según el INAES, se caracteriza al conjunto de cooperativas creadas que hasta el momento seguían existiendo, siendo 3848 las cooperativas existentes, provenientes la mayoría (61%) del Programa Federal de emergencia habitacional y de los CIC (23%)⁶⁶; el objeto social del 89% de estas cooperativas era la construcción. En su totalidad abarcaban 60764 trabajadores (INAES, 2008).

A partir del 2009, la creación de estas cooperativas fue impulsada por un programa de carácter específico, el PRIST-AT. A continuación, veremos las particularidades de estos programas.

a. Las 3026 del primer momento

En el Año 2003, en el marco de medidas para la salida de la crisis, se lanza el Programa Federal de Emergencia Habitacional (conocido como “Techo y Trabajo”) como búsqueda de solución a dos problemas: el habitacional y el desempleo. El mismo se basó en la construcción de viviendas por medio de cooperativas, las cuales tuvieron 16 integrantes y se conformaron en parte por beneficiarios de los planes Jefas y jefes de hogar⁶⁷. Estas fueron conformadas de diferentes modos: por organizaciones sociales o desde el municipio, adquiriendo en este último caso, carácter dependiente o autónomo (Rodríguez, 2010). Del mismo intervinieron diferentes instancias gubernamentales: los Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (aporte de recursos monetarios), Desarrollo Social a Través del INAES (asesoramiento técnico) y Trabajo, Empleo y

⁶⁶ Según el INAES, de las restantes cooperativas 3026 correspondían a Agua + Trabajo (8%), 122 al Manos a la Obra (3%) y 188 (5%) a programas de obra pública municipal.

⁶⁷ El Convenio Marco del 18/9/2003 reconoce esta actividad como contraprestación del programa. En un principio eran un 75% de los integrantes de la cooperativa, luego este porcentaje fue variando.

Seguridad Social (al ser parte de los destinatarios perceptores del Plan JyJHD)⁶⁸; a nivel provincial, participaron los Institutos Provinciales de Vivienda. En una primera etapa contempló la construcción de 6.208 viviendas por parte de 756 cooperativas de trabajo, aportando para ello \$124.160.000 a las provincias (y éstas a los municipios), proveyendo además (a partir de un subsidio no reintegrable recibido por única vez) útiles, herramientas y equipos necesarios para su ejecución. La ejecución estuvo a cargo de los municipios, quienes debieron contratar a las cooperativas y realizar los pagos. Este programa se complementaba con otros referidos a la creación de cooperativas de trabajo: Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias por medio de cooperativas; Programa de Centros Integradores Comunitarios construidos por cooperativas y otros.

En el año 2004 se inició el Proyecto Centro de Integración comunitario (CIC)⁶⁹, consistente en la creación de edificios pensados para facilitar la integración social en las comunidades, contemplando en una primera etapa la construcción de 500 centros en todo el país. La etapa de construcción es la que suscita nuestro interés al haberse previsto que la misma se realice a través de cooperativas de trabajo, siendo hasta 5 cooperativas intervinientes por CIC, de hasta 16 asociados, conformadas en parte por destinatarios del Plan JyJHD. En esta etapa participaron los Ministerios de Desarrollo, Trabajo y Planificación.

En 2008, estos programas son agrupados a partir de la Resolución 1270/2008 que crea el Programa Federal de Integración Sociocomunitaria (a través de cooperativas de

⁶⁸ El Convenio Marco en una primera etapa fue firmado entre dichos ministerios y 8 Provincias.

⁶⁹ En los mismos se brinda acceso a la Atención Primaria de la Salud, actividades culturales, educativas, y a diversos programas sociales; además busca favorecer la participación comunitaria y la organización social. En estos centros articulan diferentes ministerios en búsqueda de un abordaje integral en diferentes niveles (nacional, provincial y municipal)

trabajo), bajo la órbita del Ministerio de Planificación (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas), que busca promover la reinserción social y laboral de las personas desocupadas a partir de un programa permanente de ejecución de obras a través de las cooperativas de trabajo. Se encuentra compuesta por 4 Líneas de Acción: a) Construcción de Viviendas Nuevas; b) Mejoramiento de Viviendas Recuperables; c) Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Complementarias; d) Equipamiento Comunitario, Centros Integradores Comunitarios y Otros. Su ejecución se encontró a cargo de los Estados Provinciales o Municipales

En concordancia con lo anterior, en 2010, bajo la órbita del Ministerio de planificación (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento) se crea el Programa Agua + Trabajo, el cual articula con el INAES dos planes: Agua + Trabajo (A+T) y Cloaca + Trabajo (C+T). Al igual que los de viviendas, buscan solucionar un problema presente en los sectores vulnerables (en este caso, la falta de acceso al agua potable) a través de la conformación de cooperativas de trabajo conformadas por vecinos/as de la zona, dándose una doble inclusión social. El Programa subsidiará las obras de expansión del servicio de agua potable y/o desagües cloacales, siendo sus titulares las Provincias, Municipios y el prestador de servicios de la jurisdicción (que ejecutarán el programa de manera conjunta).

Reforzando lo estudiado hasta ahora, podemos afirmar que estos procedimientos cristalizaron la institucionalización de las políticas de creación de cooperativas de trabajo para la ejecución de obra pública como forma de inclusión social a través del trabajo, donde las condiciones de acceso a los programas fueron definidas por la situación de vulnerabilidad.

b. Las 3026 en el segundo momento

En agosto de 2009, mediante la Resolución 3182 se crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, en el marco de una recesión económica y la persistencia de altos niveles de vulnerabilidad, atendiendo a la necesidad de nuevas herramientas que permitan una redistribución del ingreso promoviendo la integración social, reconociendo en este proceso la importancia de cooperativas y mutuales.

El PRIST-AT se plantea fortalecer los proyectos existentes e impulsar la creación de nuevas iniciativas que ejecuten obra pública⁷⁰. En concordancia con otras cooperativas 3026, las mismas generarán empleo a los cooperativistas y mejorarán la calidad de vida de los sectores más vulnerables, atendiendo a las necesidades de las comunidades más desprotegidas (considerando 2176/13). Se brindará además capacitación en oficios y en gestión cooperativa. La política se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales y Municipales y Cooperativas y Mutuales (para la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios), mientras que los fondos destinados al pago de la mano de obra serán transferidos directamente a los cooperativistas. Se prevé además apoyo técnico por parte de universidades nacionales. En el año 2013 se incorpora la línea programática “Ellas hacen” (Resolución N° 2176/13), destinada a mujeres víctimas de violencia o en situación de vulnerabilidad.

Según la normativa analizada, la estructura de funcionamiento del programa se inicia con la convocatoria realizada por los gobiernos locales y la confección de listados de potenciales beneficiarios en función de un criterio de focalización definido por el MDS: personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social. Aunque la

⁷⁰ Destaca las tareas de construcción, conservación y mantenimiento de la red vial, servicios de agua, cloacas, viviendas, equipamiento social, espacios recreativos, deportivos, culturales, educativos, sanitarios y socio- comunitarios

mayoría de los grupos fueron armados en las intendencias, a partir de entrevistas con organizaciones sociales y relevamiento informativo, identificamos movimientos sociales que lograron cupos para inscribir cooperativas propias⁷¹.

Al igual que las políticas generales, el PRIST-AT fue pensado desde sus inicios como un mecanismo de contención de los sectores vulnerables, incorporando cambios de las anteriores cooperativas 3026, donde destacamos el rol asignado a los entes ejecutores que analizaremos en el próximo capítulo.

A partir de este relevamiento proponemos el siguiente cuadro que recoge los aspectos que nos interesa destacar de las políticas analizadas.

Cuadro 11. Síntesis de la Normativa específica de promoción de la EPSS

Año	Nº y tipo de norma	Nombre	Autoridad Aplicación	Destinatario	Etapas del proceso	Beneficio que obtiene
2003		Programa Federal de Emergencia Habitacional	Planificación, Trabajo y Desarrollo	Población en situación de vulnerabilidad (un % debía ser perceptor del Plan JyJHD)	Incubación (Producción, construcción, infraestructura, hábitat)	
2003	Ley 25.865	Efactor de Desarrollo Local y Economía Social	MDS	Personas Físicas en situación de vulnerabilidad, Integrantes de Proyectos Productivos (3) y Asociados a Cooperativas de Trabajo	Comercialización Seguridad social	- Acceso obra social - Acceso jubilación - Posibilidad facturación
2004	Decreto 189/04	Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social				
2004	Resolución 1375/2004, derogado por Resolución 2476/10	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra"	MDS	Emprendimientos socio-productivos, pre-cooperativos, mutualistas y	Producción Capacitación Financiamiento	Apoyo económico a emprendimientos para la

⁷¹ Las diferentes modalidades de implementación serán analizadas en el siguiente capítulo.

				cooperativos		adquisición de insumos, herramientas y maquinarias
2005	Resolución 3101/05	Sistema Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo	INAES	Cooperativas de trabajo creadas a partir de programas sociales	Capacitación	
2006	Resolución 3026/2006 (ex 2038/2003)	Cooperativas 3026	INAES	Cooperativas de trabajo creadas a partir de programas sociales	Creación	Pronto despacho Exención de aranceles
2006	Ley 26.117	Promoción Del Microcrédito Para El Desarrollo de la Economía Social	MDS	Personas físicas de escasos recursos en programas de desarrollo local Grupos de gestión asociada (5) y Cooperativas 3026	Financiamiento	Aporte No Reembolsable Asistencia técnica y Capacitación Línea de Crédito
	Decreto 1305/2006					
2008	Ley 26.355	Marca Colectiva	INPI y MDS	Productores y emprendimientos inscriptos en el REDLES	Comercialización	Registro especial de marca
	Decreto 1384/08 y 1386/08					
2008	Resolución 1270/2008	Programa Federal de Integración Sociocomunitario	Planificación, Trabajo y Desarrollo	Población en situación de vulnerabilidad (un % debía ser receptor del Plan JyJHD)	Incubación (Producción, construcción, infraestructura, hábitat)	
2009	Resolución 3182/09	Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja	MDS	Población en situación de vulnerabilidad	Incubación (Producción, construcción, infraestructura, hábitat)	
2013	Resolución 2176/2013	Ellas hacen (PRIST AT)	MDS	Mujeres en situación de vulnerabilidad o víctimas de violencia de género	Incubación (Producción, construcción, infraestructura, hábitat)	

III.3. Conclusiones preliminares

A partir del trabajo de investigación realizado, y continuando con el análisis del capítulo anterior, podemos afirmar que no existió una visión homogénea de la EPSS ni de su rol en el sistema económico: mientras desde algunos programas la misma fue concebida como un modo innovador de pensar lo económico, en otros su orientación estuvo marcada fuertemente por la atención a la vulnerabilidad, donde se priorizó más la inclusión en términos individuales que lo referido al componente colectivo. Esta última orientación fue la predominante en lo que refiere a los programas de creación de cooperativas de trabajo 3026.

No obstante, si bien las acciones de mayor relevancia se centraron en torno a la inclusión de la población vulnerable, pudimos ver que existió una diversidad de programas relacionados con diferentes elementos y etapas del proceso productivo, abarcando desde el subsidio a medios materiales de producción, financiamiento o comercialización, y hasta fomento a las acciones de transferencia hacia el sector. Sobre este punto, creemos importante resaltar que la atención a las situaciones de extrema vulnerabilidad fue prevista por otros programas del Ministerio de Desarrollo Social (comprendidos en el Plan Familias).

Cabe remarcar que si bien estos programas fueron los de mayor relevancia, principalmente a partir del año 2009, los mismos no fueron implementados en desmedro de las políticas que definimos en el marco teórico como bases de sustentación de la economía solidaria, como las políticas de transferencia, apoyo productivo, financiamiento o apoyo a la comercialización, las cuales fueron ampliándose a lo largo del período analizado.

Al adentrarnos en el campo concreto de las políticas de creación de cooperativas de trabajo 3026, vemos como a lo largo del período analizado la estrategia de la misma se modificó. Retomando los dos sub-períodos introducidos en el capítulo anterior, vemos que un primer momento, y dado el contexto de vulnerabilidad, estuvo marcado por la salida de la pobreza; en un segundo momento, se produjeron transformaciones que ampliaron esta estrategia y acompañaron a las primeras experiencias, mientras se siguió manteniendo la atención a la vulnerabilidad ahora a través del PRIST-AT. Cabe agregar también una diferencia en el escenario macroeconómico entre ambos subperíodos, encontrando mejor condiciones económicas para el desarrollo en el primer momento, marcado por el crecimiento posterior a la salida de la crisis.

Podemos por ello afirmar que desde el Estado, la promoción de la EPSS no fue pensada como un mecanismo de transformación social, sino como una estrategia de vida para sectores vulnerables. Su particular concepción en la política pública examinada, si bien permitió la salida de la vulnerabilidad extrema para mucha gente, no generó dispositivos que permitan consolidar una nueva forma de organización económica, aunque implicaron una drástica transformación en la concepción neoliberal de la política social. No podemos sin embargo dejar de reconocer el importante rol del Estado como facilitador de este proceso. Por un lado, propiciando las condiciones macroeconómicas que permitieron la consolidación del sector, y por otro, a partir de mecanismos de redistribución que generen ingresos para sus integrantes y apunten a la autosustentabilidad de las experiencias.

Como dijimos, además de atravesar el gobierno en diferentes carteras, a partir del análisis normativo pudimos confirmar que generaron una serie de articulaciones ministeriales para la puesta en marcha de los proyectos. En torno a un protagonismo del MDS, esta articulación fue también en diferentes niveles, cobrando importancia los

gobiernos subnacionales, ya sea para la implementación o financiación de los programas. En este proceso, principalmente en las políticas del MDS se brindó espacio para la participación de organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, resulta pertinente realizar una serie de observaciones en torno al instituto rector de las organizaciones de la economía social: el INAES. A partir de una serie de resoluciones se acompañó el proceso nacional de impulso al cooperativismo de trabajo como forma de inclusión a partir de programas sociales; muestra de ello son la creación del sistema nacional de capacitación o la emblemática resolución 3026 que adapta el proceso administrativo a las necesidades de las organizaciones y de la política implementada. Si bien en este aspecto reconocemos una integralidad de las políticas, puede notarse cierta tensión con la autonomía del organismo, al ver su función limitada al acompañamiento sin margen de política propia, la cual se restringió al apoyo financiero de las organizaciones ya existentes.

Retomando las discusiones en torno a la modificación de los marcos jurídicos y cómo estas acciones marcarían los pisos de una nueva legitimidad para el desarrollo del sector, resulta relevante remarcar las falencias del período analizado: la falta de modificación de las leyes de cooperativas y mutuales, así como la sanción de una ley específica para cooperativas de trabajo y una Ley nacional de Economía Social y Solidaria, ya que.

Tampoco se observaron reformas significativas en el marco impositivo, a excepción de la Ley 25.865 que crea la figura del monotributista social, que implicó además una ampliación de derechos al contemplar dentro del esquema de cobertura social a trabajadores de la economía popular. Esta, junto con la ley de la Promoción del Microcrédito y Marcas Colectivas son las que más rupturas marcaron en la concepción

económica predominante, al proponer nuevas formas económicas que apelen a una racionalidad con arreglo a valores que permita pensar nuevas formas de financiamiento, comercialización y consumo.

Aun sin existir una definición clara de sostenibilidad de estas políticas en el momento de su formulación, existen una serie de experiencias que a partir de este impulso estatal lograron convertirse en emprendimientos autónomos. Por ello, en los siguientes capítulos profundizaremos en la fase de implementación para identificar los elementos meso y microeconómicos que puedan dar cuenta de la sostenibilidad de la EPSS.

IV. CAPÍTULO 4: El nivel mesoeconómico de la sostenibilidad

Como venimos afirmando, en las organizaciones de la economía popular, social y solidaria, la sostenibilidad debe pensarse de manera articulada entre tres niveles: macro, meso y microeconómico. Habiendo estudiado en los capítulos precedentes el nivel macroeconómico y analizado el lugar de la EPSS en el proyecto de gobierno del período recortado así como las características del apoyo recibido, profundizaremos aquí en el nivel mesoeconómico, adentrándonos en el universo del cooperativismo.

Retomando la importancia de los instrumentos que permiten la materialización de las políticas y reconociendo el rol de las mediaciones en las políticas sociales, nos introduciremos en la implementación de estas últimas, ponderando el papel asignado a las organizaciones de la ESS. Retomaremos para ello los análisis de Vaillancourt (2011), quien estudia las modalidades de participación de las organizaciones de la economía social y solidaria en las políticas públicas y los estudios de Gaiger (2013), quien destaca el rol de las entidades y grupos de mediación en la canalización de las demandas de estos actores, para, a través del apoyo pedagógico y material, ayudar en el tránsito de la subsistencia a la emancipación social y económica y contribuir a la transformación de la lógica de subsistencia de la economía popular. Analizaremos también la relación de las organizaciones con su territorio y otras entidades de la economía social con las cuales articularon.

Daremos central importancia a los diferentes aspectos referidos a la implementación, observando las tensiones que surgen en este proceso entre el cooperativismo tradicional y el emergente y retomando la división en dos momentos que hemos introducido en el capítulo anterior para analizar algunas continuidades y rupturas.

Buscaremos con este análisis responder una serie de preguntas tales como *¿Cuál fue el rol del cooperativismo tradicional en este proceso? ¿Qué tipo de relaciones se produjeron entre el cooperativismo emergente y el tradicional? ¿Cómo se vincula el cooperativismo emergente con la comunidad?*

Nos basaremos para este estudio, predominantemente, en análisis bibliográfico, artículos de prensa y entrevistas con representantes gubernamentales (1) y de las organizaciones (4), que seleccionamos con un criterio de intencionalidad. En el caso del representante gubernamental, se procedió a entrevistar a uno de los dos vocales del INAES provenientes del movimiento cooperativo, entendiendo su doble perspectiva en tanto funcionario y en tanto cooperativista. En cuanto a las organizaciones, procedimos a entrevistarnos con el gerente de COOPERAR, la confederación de cooperativas que mayor cantidad de organizaciones representa en la Argentina, los responsables de los entes ejecutores de FECOOTRA (asociada a Cooperar) y CNCT dada su relevancia en el cooperativismo de trabajo, y la Federación de cooperativas de trabajo provincial, por tratarse de una organización que pertenece a ambas federaciones (FECOOTRA y CNCT) y que al momento del trabajo de campo se encontraba atravesando un proceso de emancipación del programa⁷².

IV.1. Las organizaciones de la EPSS y las políticas públicas

Partiendo de las diferentes etapas existentes en el ciclo de la política pública, tales como surgimiento y percepción, incorporación a la agenda, formulación de la política, implementación y evaluación (Aguilar Villanueva, 2003), y entendiendo como actor tanto a un individuo, como a grupos de individuos o grupo social a quien concierne la cuestión (Subirats, 2008) analizaremos el rol que ocupó el movimiento cooperativo en

⁷² En el desarrollo del capítulo profundizaremos en las características de las organizaciones y personas entrevistadas como forma de dar cuenta de su relevancia y pertinencia en el movimiento cooperativo.

estas políticas, centrándonos en las etapas de formulación e implementación de aquellas vinculadas a las cooperativas emergentes o 3026. Consideramos de vital importancia el papel asignado en estas políticas al cooperativismo tradicional por la historia que tiene este movimiento en íntima vinculación al desarrollo local de muchas regiones de la Argentina.

Nos basaremos en la distinción de Vaillancourt (2011) entre co-producción y co-construcción para distinguir las diferentes modalidades de interacción entre Estado y organizaciones de la sociedad civil, considerando ambos mecanismos de democratización del Estado. Así es que la co-construcción se refiere a la participación en el diseño y formulación de las políticas, que cuando adquiere un carácter democrático y solidario, implica una conjunción entre democracia representativa y participativa, mientras que la co-producción refiere a participación en la ejecución. A partir del rol otorgado al cooperativismo en estas políticas ¿podemos hablar de co-construcción y co-producción?

Para indagar en este aspecto se procedió a entrevistar a un representante de la Confederación Nacional de Cooperativas de la República Argentina (COOPERAR) dada su relevancia dentro del cooperativismo argentino. COOPERAR es una entidad federativa de tercer grado – es decir, una federación de federaciones de cooperativas- creada en 1965 (matrícula N° 5733) que agrupa a cooperativas de servicios públicos, consumo, educación, salud, turismo, ahorro y crédito, producción y vivienda, entre otros rubros que hacen a la vida cotidiana de más de 10 millones de argentinos. Nuclea a más de 60 entidades que representan en total a unas 5 mil cooperativas de base y tiene

representación en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)⁷³, considerada una referencia mundial del movimiento cooperativo.

Al ser consultado sobre el rol del movimiento cooperativo en las políticas analizadas, el gerente de COOPERAR, César Basaños afirmó:

“Nosotros como COOPERAR formamos parte del directorio del INAES, y gran parte de esta política se construyó, se consensuó, se siguió a través del INAES, así que nosotros tuvimos una participación directa en ese sentido (...) como confederación tuvimos voz y tuvimos participación en ese proceso” (2018).

Con ello se hace referencia a la conformación del directorio del INAES, cuya conducción y administración, acorde al Art. 4 del Decreto 420/96, está a cargo de un Directorio, donde dos de sus integrantes son propuestos al Poder Ejecutivo Nacional por las entidades cooperativas más representativas⁷⁴. La misma composición del directorio implica una necesaria interrelación con los actores de la comunidad, generando ámbitos de concertación que aumentan su capacidad de gestión, dotándolo de presencia y solidaridad (Bernazza, 2002)

⁷³ Como muestra de la referencia de COOPERAR en el movimiento cooperativo, tanto local como global, podemos agregar que desde 2018 el presidente de la confederación argentina preside la Alianza Cooperativa Internacional.

⁷⁴ La totalidad del directorio se compone de un presidente, un vocal designado por el ejecutivo y dos vocales propuestos por el mutualismo. El vocal al que se hace referencia, proviene de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA). Fue a su vez, durante el período analizado, integrante del consejo de Administración de COOPERAR, ocupando el puesto de tesorero. El puesto del otro vocal proveniente del movimiento cooperativo fue ocupado por un representante del cooperativismo agropecuario nucleado en CONINAGRO.

Procedimos luego a entrevistarnos con el vocal representante del cooperativismo⁷⁵, José Hernán Orbaiceta, buscando identificar las diferencias con experiencias anteriores de transferencia de ingresos, quien afirmó:

“Fue una innovación el programa de creación de cooperativas (...)tiene de nuevo que plantea que los subsidios sociales tengan una contraprestación de trabajo con la figura cooperativa, y que tuviera un componente de capacitación (...) cuando terminara el programa, el que recibía el subsidio pudiera decidir: había recibido una capacitación, había hecho una experiencia en una empresa cooperativa, si quería continuar en la cooperativa o si quería integrarse al mercado formal de trabajo (...) tuvieron la posibilidad de ver otra alternativa” (2018).

Al ser consultado sobre la participación en la ejecución, la respuesta del gerente fue que *“COOPERAR está integrada por muchas federaciones, tipos de cooperativas. En la medida que FECOOTRA es asociada nuestra, nosotros tuvimos esa participación.”* (Basañes, 2018).

La participación de organizaciones en la ejecución de programas está establecida en la misma resolución que origina el PRIST-AT, donde se contempla en los anexos de la norma que la ejecución *“se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, Municipales y Cooperativas de la ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley N° 20.321 (...)”* (Resol. 3182/09 MDS); dicha normativa establece que los fondos que quedarán a cargo de los entes ejecutores (EE) serán los necesarios para adquirir herramientas, materiales y servicios, siendo las remuneraciones al trabajo transferidas directamente a los cooperativistas 3026.

⁷⁵ José Hernán Orbaiceta fue designado como vocal del INAES por el cooperativismo desde el 10 de diciembre de 2007, a través del Decreto 306/2008 con fecha 26 de febrero de 2008.

De la ejecución del PRIST-AT, una parte era desarrollada por el INAES. En ese marco, con la Resolución N° 5188/09 del INAES se celebra un convenio con la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA), cuyas características analizaremos en un próximo apartado.

a. El vínculo entre el cooperativismo emergente y el tradicional

A partir de las entrevistas realizadas, observamos que una primera disyuntiva por la que atravesó el cooperativismo se refiere a la tensión existente entre el cooperativismo tradicional y el emergente de programas sociales:

“en términos generales hubo bastante resquemor frente a esta modalidad (...) entendiendo que la mejor manera que fracase una cooperativa es constituirla de arriba hacia abajo” (Basañes, 2018).

Orbaiceta señala este mismo tipo de tensiones, al afirmar *“creó un gran revuelo (...) había prejuicios”* (2018). Al entrevistar al responsable del Ente Ejecutor FECOOTRA, la respuesta fue similar:

“en ese momento para la Federación fue una cuestión, una disyuntiva entre entrar dentro del esquema de los programas sociales o seguir manteniendo la función de prestarle servicios a las asociadas” (Matías, Responsable del Ente Ejecutor FECOOTRA, 2017).

Esta disyuntiva se puede analizar en los aspectos más sensibles a partir de los cuales creemos que puede considerarse que las cooperativas emergentes vulneran los principios y valores cooperativos.

Consideramos de gran relevancia este contraste con los principios y valores cooperativos al constituir uno de los elementos en los que se basaron las críticas a esta

modalidad de política social, provenientes muchas de ellas del propio campo del cooperativismo, cuestionando si “adquirirán estos asociados los principios y valores del cooperativismo para poder afrontar sus obligaciones y hacer uso de sus derechos” (Bertolini, 2010, pag.4). Así es que se pone en duda la posibilidad que como resultado de estos programas emerja una organización democrática controlada por sus socios que mancomunen sus esfuerzos para la consecución de fines solidarios (UCA, 2011). A partir de cuestionar la falta de horizontalidad y autonomía de gestión, es que algunos estudios entienden que estos programas encubren un asistencialismo que se utiliza como empleo precario en el marco de un Programa de transferencia condicionada de ingresos (Zarazaga, 2014), en otros casos se los califica como programas asistenciales de empleo forzado disfrazados de cooperativas de trabajo cuyos integrantes no tienen poder de decisión ni deciden acerca del reparto de excedentes (Lo Vuolo, 2010), o se los define como planes sociales asociativos (Fontenla, 2009). Según estos análisis, la creación de cooperativas de arriba hacia abajo pone en duda la gestión democrática y la concepción de excedentes y su distribución (Elgue, 2011), advirtiendo que la creación forzada de cooperativas perjudicaría al movimiento en su conjunto a partir de la divulgación de su fracaso (Bertolini, 2010).

b. Los principios cooperativos en las experiencias emergentes

Las cooperativas se guían por una serie de valores conocidos como principios cooperativos, mundialmente reconocidos por la Alianza Cooperativa Internacional como elementos distintivos del movimiento, al incluirlos en la Declaración de Identidad Cooperativa⁷⁶. Tomaremos estos elementos como una aproximación a la presencia de

⁷⁶ Se toma como antecedente los fijados por la Cooperativa de los pioneros de Rochdale, los mismos van siendo reformulados en función del momento histórico manteniendo la esencia del sistema de valores y principios originales.

“lo social”, en referencia al componente asociativo introducidas en el marco teórico, al considerar que estos elementos permiten la conformación de una identidad común y un modo de actuar colectivo con prácticas y lógicas propias basadas en la solidaridad.

A continuación analizaremos la manifestación de estos principios en las cooperativas 3026, distinguiendo de ser necesario, entre los diferentes momentos de surgimiento de estas cooperativas.

i. Principio de Adhesión abierta y voluntaria

Este principio establece que las cooperativas son abiertas, por lo que quien quiera asociarse puede hacerlo⁷⁷ sin ningún tipo de discriminación de género, raza, clase social o religiosa; así como no se puede impedir el ingreso, el mismo no puede ser coaccionado. En el caso de las cooperativas surgidas bajo programas sociales, el proceso fue diferente: no se trató de un grupo de personas que se unieron voluntariamente para conformar una organización, sino que la misma fue producto de la aplicación de un programa social, siendo su integración definida por el gobierno.

En las cooperativas surgidas durante lo que definimos como primer momento de incubación, los entrevistados⁷⁸ afirmaron que *“Nación y el municipio conforman las primeras 50 cooperativas con gente que ya iba al municipio a buscar trabajo; gente que no se conocían entre sí”* (Luis, cooperativista, 2017) lo cual hace referencia a la reglamentación⁷⁹ según la cual un porcentaje de integrantes de las cooperativas debían

⁷⁷ En el caso de las cooperativas de trabajo, esta apertura está limitada por la capacidad de la cooperativa de generar trabajo para sus asociados.

⁷⁸ Este relato pertenece un integrante de una cooperativa que será analizada en el próximo capítulo.

⁷⁹ Nos referimos a la normativa del Plan Federal de Emergencia Habitacional y sus subprogramas: Subprograma de Mejoramiento del Hábitat Urbano, Infraestructura y Obras Complementarias, por Cooperativas; Programa CIC–Centros Integradores Comunitarios, por Cooperativas, y las resoluciones

ser destinatarios del PJyJHD. El Convenio Marco del PFEH establecía que esta responsabilidad estaría a cargo del MTEySS, quien tendría a su cargo “*desarrollar y controlar un procedimiento que prevea la incorporación en todo o en parte de beneficiarios del PJyJHD*”, y en conjunto con el municipio ejecutor, conformarían las cooperativas. Sin embargo, aún predominando la conformación por parte de gobiernos locales (Rodríguez, 2012), algunos estudios indicaron la existencia de dos tipos de orígenes (Cravino & Mutuberría, 2012; Rodríguez, 2012), destacando también las conformadas por organizaciones sociales (como la Federación de Tierra y Vivienda o la Corriente Clasista y Combativa)⁸⁰.

En el caso de las entidades conformadas durante el segundo momento, la selección de destinatarios fue realizada a partir de los criterios establecidos por el MDS en el “Distribuidor del Programa de Ingreso Social con Trabajo”⁸¹ (MDS, 2010), el cual establece los mecanismos a partir de los que se asignó una cantidad de cupos a cada región, priorizando aquellas que por una serie de criterios establecidos en el distribuidor reflejen una situación de vulnerabilidad para su población (como la incidencia de población con NBI), además de considerar las capacidades institucionales y logísticas de los distritos. Una vez establecidos estos cupos, se procedió a la realización de charlas a potenciales personas destinatarias, cuyo perfil además fue confirmado por una

del MDS que regulan la implementación de dichos programas (MDS N° 2173/2004 referida a los Centros Integradores Comunitarios, etc).

⁸⁰ Cravino & Mutuberría (2012), al analizar las transformaciones en los programas de transferencias de ingresos en la posconvertibilidad y profundizar en los programas de construcción de viviendas por cooperativas de trabajo, centran su análisis en los casos donde estas cooperativas fueron conformadas por organizaciones sociales del territorio vinculadas a los movimientos de desocupados. Allí indagan en la capacidad de generar procesos de autogestión y autonomía por parte de las organizaciones.

⁸¹ Se trata de dos distribuidores: uno nacional que distribuye los destinatarios por regiones y luego por provincias, y otro para la provincia de Buenos Aires, el cual distribuye los puestos en 36 distritos.

conjunción de mecanismos como el cruce de datos con otros organismos (SINTyS⁸² y AFIP) y programas sociales, sumado a entrevistas y visitas al domicilio para confirmar su situación de vulnerabilidad, hasta finalmente ser seleccionados por el Ente Ejecutor e inscripto como efector social.

Si bien difieren los mecanismos según las etapas de cada programa, podemos resumirlo de la siguiente manera:

Programas		Primer momento PFEH, CIC, A+T	Segundo momento PRIST
Características Asociados	Cantidad	16 personas	60 personas, cambia a 30 con Res. SCyMI 1499/2012
	Criterio integración	Destinatarios del PJyJHD	Distribuidor del PRIST
	Selección final	Listado PJyJHD provisto por MTEySS, selección a cargo de municipios y OSC	Ente Ejecutor en base a distribuidor, entrevistas y cruce de datos

Este mecanismo reafirma la vulneración del principio de adhesión abierta y voluntaria, al estar determinada la integración de los asociados a las cooperativas por un organismo externo a la cooperativa (sea el MDS, Ente ejecutor, etc.). Este aspecto es también observado por el informe realizado por la Auditoría General de la Nación, en la Actuación AGN N° 615/2010, realizada con el objetivo de examinar las transferencias correspondientes al Programa de Ingreso Social con Trabajo⁸³, donde además se agrega el carácter discrecional de esta selección⁸⁴, al cuestionar la distribución de puestos en

⁸² El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) es un organismo dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que reúne y coordina la información de personas físicas y jurídicas concerniente a diferentes organismos públicos.

⁸³ Esta auditoría se llevó a cabo entre febrero de 2011 y julio de 2013, donde se auditó la ejecución durante el ejercicio 2010 por parte de los entes ejecutores municipales.

⁸⁴ La asignación de cupos en el PRIST ha sido producto de numerosas controversias, como la falta de “criterios para proceder a la asignación de prioridades, que permite seleccionar dentro de la población

municipios, ya que difiere de los correspondientes según el distribuidor, señalando “la inobservancia de los lineamientos definidos y establecidos por el programa” (AGN, 2010, pág. 73).

ii. Principio de Control democrático de los miembros

Este principio hace referencia al supuesto de que sus integrantes ejercen el control de la cooperativa, tomando decisiones de manera democrática (una persona un voto, independientemente del capital aportado) y definiendo sus normas, políticas y cursos de acción.

En las cooperativas analizadas, las actividades a desarrollar vienen definidas por el programa, estableciéndose en todos ellos convenios entre entes ejecutores y cooperativas con las características que requieren las obras a realizar. En las del segundo momento, incluso el propio programa determina la jornada laboral y la distribución de roles en su interior entre trabajadores, orientadores y capataces –aunque esta figura fue luego sustituida por un asistente técnico y orientador social (Vuotto, 2015)-.

A partir de dichas características es que algunos estudios hablan de una relación laboral encubierta (Bertolini, 2010) o de la reproducción de lógicas de trabajo asalariado, alejadas de la identidad cooperativa (Arcidiácono & Bermúdez , 2015).

No obstante, estos señalamientos refieren exclusivamente a la actividad realizada en el marco del programa, pero no a su actividad, una vez cumplidas las obras para las cuales fueron contratadas por parte de los entes ejecutores, por lo cual, como veremos al

objetivo a los titulares finales, según un orden de prelación definido en función de criterios claros” (Fernández, 2012).

analizar el nivel micro, este ámbito no regulado puede ser utilizado por las cooperativas para su consolidación.

iii. Principio de Participación económica de los miembros

Con este principio se señala la participación de sus asociados, tanto en el aporte económico, como en la distribución de los excedentes generados a partir de su accionar⁸⁵, contribuyendo además a la conformación de capital de la misma en las proporciones por ellos definidas. En las cooperativas de trabajo tradicionales, el trabajo puede retribuirse según diferentes criterios⁸⁶, percibiendo mensualmente una retribución que es considerada un anticipo a cuenta de excedentes.

La auditoría realizada al INAES⁸⁷ remarca la vulneración de este principio al señalar que *“las cooperativas de trabajo constituidas en el marco de la Resolución 3026/06 no se adecuan a las principales características del Cooperativismo (Ley 20.337), como por ejemplo que los asociados no distribuyen excedentes del funcionamiento de la cooperativa sino que perciben un aporte mensual efectuado por el Estado”* (AGN, 2012, pág. 29). En este aspecto es donde encontramos diferencias entre los dos momentos de incubación.

⁸⁵ Según la Ley 20.337 de cooperativas, artículo 42, de los excedentes repartibles (aquellos que surgen del accionar de los integrantes de la cooperativa), deben destinarse un 5% a reserva legal, 5% al fondo de acción asistencial y laboral y un 5% al fondo de educación y capacitación cooperativa.

⁸⁶ Como veremos en el próximo capítulo, existen diferentes criterios, tales como la equidad, la igualdad, la antigüedad (Burín, Heras, & Colombo, 2011), entre otros, a partir de los cuales los integrantes de las cooperativas de trabajo deciden la forma en que se reparte los excedentes.

⁸⁷ La gestión del INAES fue auditada durante los ejercicios 2011 y primer semestre del 2012.

a) Ingresos cooperativistas de primer momento

Al tratarse de cooperativas de diferentes programas, que fueron cambiando de denominación, es difícil establecer un criterio común, por lo que analizaremos las particularidades de los dos tipos que, según el INAES (2008) concentraron el 84% de las cooperativas 3026 surgidas hasta el 2008⁸⁸: PFEH y CIC.

Como señalamos anteriormente, las cooperativas del PFEH se conformaron con un 70% de sus miembros que fueran destinatarios del PJyJHD⁸⁹, cuya retribución (entendida como ayuda económica no remunerativa) ascendía a la suma de \$150 según decreto 565/2002⁹⁰, incorporándose \$50 en diciembre de 2003 (Decreto N° 1185/2003) y \$75 en diciembre de 2004 (Decreto N° 1668/2004) por única vez. Las cooperativas de los CIC⁹¹, también conformadas en un porcentaje por destinatarios del PJyJHD, según la resolución 2173/2004 del MDS, firmada con Planificación, trabajo y Salud, y el convenio M.T.EyS.S. N° 45/2004, establece un cálculo de \$400 para la mano de obra por persona por mes.

⁸⁸ Si bien tomaremos los datos del INAES, es necesario aclarar que la información volcada en las Memorias del estado de la Nación referida a los distintos Ministerios difiere levemente, y no posee una sistematización acerca de la evolución año a año de las experiencias, lo que imposibilita conocer la totalidad de cooperativas conformadas en cada programa por cada año.

⁸⁹ A lo largo los primeros años del período analizado, los destinatarios del PJyJHD fueron pasando de la órbita del MTEySS a la del MDS según criterios vinculados a su empleabilidad (Decreto 1506/2004 y Resoluciones Conjuntas N° 2263 y 1017/2005)

⁹⁰ Este programa fue creado para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional, declarada por el Decreto N° 165/02 hasta el 31/12/2002, sucesivamente prorrogada por normativas sucesivas tales como la Ley N° 26.563 B.O. 22/12/2009; Ley N° 26.456 B.O. 16/12/2008; Ley N° 26.339 B.O. 04/01/2008; Ley N° 26.204 B.O. 20/12/2006.

⁹¹ Según información de la CGN, en el año 2006 terminó su primera etapa, construyéndose en total 230 centros.

Más allá de que los montos no resulten comparables ni exista posibilidad de análisis en la actualidad en relación al salario promedio, importa destacar que se trataba de un valor fijo.

b) Ingresos cooperativistas del Segundo momento:

Al inicio del PRIST se establece la transferencia monetaria de un monto por incentivo de inclusión social a sus titulares de \$1200, que fue ampliado por sucesivas resoluciones que establecen un adicional por presentismo y productividad:

- Res. SCyMI N° 1499/12 del 28/2/12 que establece un incentivo de \$250 por presentismo y \$300 por productividad
- Res. SCyMI N° 2175/13 del 14/3/2013 que actualiza esos montos a \$350 y \$450 respectivamente
- Res. SCyMI N° 14087/14 del 30/9/14, que los fija en \$600 y \$800.

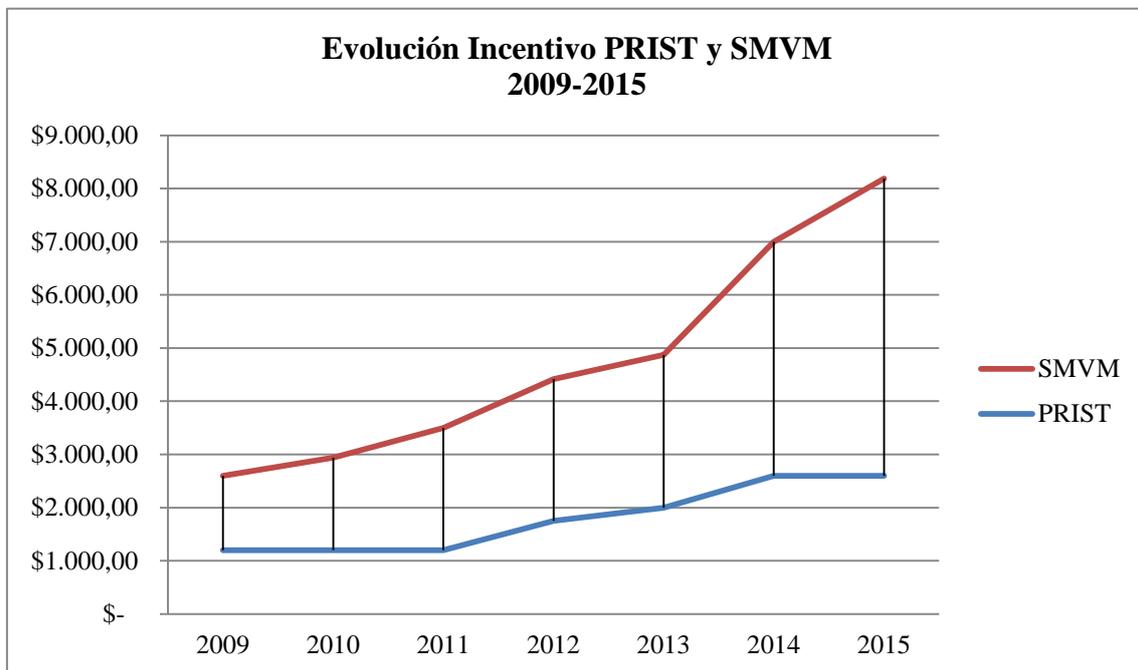
Si bien esta actualización busca mantener el ingreso en un contexto inflacionario, al compararlo con el salario mínimo, vital y móvil (SMVM)⁹² y el promedio salarial, podemos observar cómo fue perdiendo valor:

⁹² Tomamos el SMVM el momento de la resolución que modifica los valores percibidos por cooperativistas, esto es, septiembre de 2012, marzo de 2013 y septiembre de 2014; en los años en que la retribución no se actualizó, tomamos el SMVM del mes de agosto por ser el año de creación del PRIST. Se tomó el ingreso medio de los ocupados al tercer trimestre de cada año (elaborado por el MTEySS en base a la EAHU) en la rama construcción –al ser la más afín a las tareas desarrolladas por destinatarios del PRIST- debido a la información disponible dados los decretos Decretos 181/15 y 55/16 de emergencia estadística que eliminaron información comprendida entre 2007 y 2015.

Cuadro 11. Evolución incentivo PRIST, SMSM e Ingreso medio ocupados

Período	Ingreso PRIST	SMVM		Ingreso Medio Ocupados	
		Valor	PRIST como % del SMVM	Valor	PRIST como % del IMO
2009	1200	1.400	85,71%	s/d	s/d
2010	1200	1740	68,97%	1752	68,49%
2011	1200	2300	52,17%	2322	51,68%
2012	1750	2670	65,54%	2827	61,90%
2013	2000	2875	69,57%	3766	53,11%
2014	2600	4400	59,09%	4581	56,76%
2015	2600	5588	46,53%	s/d	s/d

Fuente: elaboración propia en base a análisis normativa y MTEySS



En cuanto a la forma de percepción de estos ingresos, se instrumentó el pago mediante tarjeta magnética a los integrantes de las cooperativas que intervienen en el programa (Res. SCyMI 6075/09) –como mecanismo para aportar transparencia-, cuyo pago se considera dentro del rubro mano de obra denominada “incentivo para el desarrollo del capital humano en la economía social”, debiendo indicarse las inasistencias por el Ente Ejecutor a la Unidad Ejecutora del PRIST.

Algunos señalamientos que conciernen a ambos programas tienen que ver con que esta remuneración es fija, y no es definida en función de las decisiones de sus asociados. A la vez, las retribuciones por tarjeta, si bien evitan intermediaciones, tornan más difícil la posibilidad de comprenderlo como retorno cooperativo.

Sin embargo, al igual que en el principio anterior, no se regula lo que sucede por fuera del programa. En el caso de los excedentes generados a partir de su actuación en el mercado, la distribución se define a partir de la decisión de sus propios asociados, aspecto que fue reafirmado por los responsables de entes ejecutores.

iv. Cuarto Principio: Autonomía e independencia

Este principio hace referencia a que si bien desde la cooperativa pueden tejerse acuerdos con otros actores (Estado, otras organizaciones, etc), estos no pueden coartar la soberanía de sus integrantes, asegurando el control democrático por parte de los mismos. Estas cooperativas se conformaban con el propósito de ejecución de obra pública, estableciéndose en el convenio firmado con el ente ejecutor las tareas a desarrollar, las cuales consisten en la ejecución de módulos predeterminados, razón por la que podría ponerse en duda su autonomía. No obstante, en el Acta Constitutiva y Estatuto modelo contenidos en los anexos de la Resolución 3026/06, su accionar no se limita a la ejecución del programa a partir del cual se crean. Del mismo modo, como vimos en el apartado anterior, sus integrantes y los ingresos que estos perciben vienen determinados por el programa y no surgen por decisión de sus asociados.

Los principios restantes hacen referencia a:

- Educación, formación e información
- Cooperación entre cooperativas
- Compromiso con la comunidad

Sobre los cuales no podría decirse que presentan diferencias en relación a otro tipo de cooperativas, resaltando incluso la educación y el compromiso con la comunidad, dado el carácter inclusivo de las experiencias y el espacio otorgado en el marco de estos programas a la educación.

No obstante estos señalamientos, exceptuando el referido a la adhesión, estas limitantes sólo pueden encontrarse en lo referido a las actividades desarrolladas en el marco de los acuerdos específicos del programa, quedando los asuntos en los que decida involucrarse la cooperativa por fuera del mismo, sujetos a la decisión de sus asociados.

De este modo, la cooperativa emergente o inducida se constituye como un espacio de aprendizaje, como manifiestan los referentes entrevistados, quienes, ante los resquemores analizados previamente, señalan que *“Ninguno de nosotros cuando nació como empresa sabía cómo era”⁹³, se fue construyendo en el tiempo; teníamos que darle una oportunidad a estas experiencias, teníamos que apoyarlas”* (Orbaiceta, 2018), y se destaca el aporte que desde el cooperativismo se podía realizar *“ se evaluó que estos programas estaban dirigidos a solucionar las condiciones de crisis (...) que era necesario acompañarlo (...) el cooperativismo tenía que colaborar en la medida de lo posible a que algunas de estas experiencias se fueran consolidando en el tiempo”⁹⁴* (Basañes, 2018).

⁹³ Se hizo referencia en la entrevista al caso de la empresas recuperadas, quienes también transitan un proceso de *“hacerse cooperativista en la práctica”* (Orbaiceta, 2018).

⁹⁴ Además de la ejecución por parte del cooperativismo, en la entrevista se hizo referencia al apoyo de algunas cooperativas de otras ramas al contratar estas cooperativas emergentes de los planes sociales como proveedoras.

Comprendiendo la importancia de esta articulación, es que desde algunos sectores del cooperativismo de trabajo tradicional se decide acompañar este proceso de incubación de cooperativas.

IV.2. El cooperativismo de trabajo como co-productor de políticas públicas

a. Caracterización de las organizaciones ejecutoras

En el segundo momento de estas políticas, el sector tradicional de la economía social⁹⁵ comienza a participar en la ejecución de los programas, aspecto contemplado en la misma resolución de creación, tal como se mencionó en la introducción de este capítulo. A partir de ello, el MDS⁹⁶ firmó convenios con diferentes entes ejecutores a quienes se les transfirieron fondos para la adquisición de herramientas, materiales, servicios y gastos operativos. Según información de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y del Ministerio de Economía, a 2015 se contabilizaron 65 entes ejecutores, abarcando 8038 cooperativas y 308.002 cooperativistas.

Del global del programa, la ejecución de una parte quedó a cargo del INAES: *“había una parte que lo desarrollaba el MDS y otra parte el INAES. EL INAES lo desarrollaba a través de 4 entes ejecutores cooperativos: Fecootra, CNCT, Mutual sociedad militar y la cooperativa eléctrica de Bariloche”* (Orbaiceta, 2018).

A continuación, caracterizaremos dos de estas organizaciones para identificar las especificidades que adquiere la ejecución en el marco de las mismas. Escogimos los casos de FECOOTRA y CNCT por ser las que provienen del cooperativismo de trabajo

⁹⁵ Nos referimos al sector que coincide en su delimitación con lo que en el marco teórico definimos como enfoque de la Economía Social que parte de una distinción jurídico-institucional y normativa, en la que se incluye a cooperativas (no solo de trabajo, sino de distinto tipo, como de prestación de servicios públicos, entre otros), mutuales y asociaciones.

⁹⁶ Estos convenios se operativizaron a través de la Secretaría de Coordinación y monitoreo institucional (SCyMI).

(a diferencia de la Mutual sociedad militar y la cooperativa eléctrica de Bariloche, que si bien forman parte del universo de la economía social, no surgen como organizaciones de trabajadores) y por considerarlas representativas de dicho sector.

En Argentina hay 169 federaciones de cooperativas, 69 son exclusivamente de trabajo⁹⁷. FECOOTRA fue la primera federación de cooperativas de trabajo⁹⁸ conformada en la Argentina, que no se limita a una región o sector específicos, por esta razón, y dada su trayectoria, es que la consideramos representativa del movimiento. En cuanto a la CNCT, podemos destacar que de las 6 confederaciones existentes en la Argentina hasta fines del período analizado, CNCT era la única conformada exclusivamente por cooperativas de trabajo (en el 2017 se formó Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados Ltda. – CONARCOOP, obteniendo la matrícula 56060 el 29/3/17). Por estas razones es que consideramos a FECOOTRA y a CNCT representativas del movimiento cooperativo de trabajo.

⁹⁷ Si bien hay casos de federaciones de carácter regional (como las federaciones provinciales) o sectorial (por ejemplo, la federación de cooperativas apícolas, donde hay cooperativas de trabajo y agropecuarias) donde participan cooperativas de trabajo, tomamos solamente aquellas que estén conformadas íntegramente por cooperativas de trabajo. De estas 69 federaciones de cooperativas de trabajo, en base a los padrones del INAES, pudimos identificar que 23 de ellas son de carácter regional (por ejemplo, la Federación de cooperativas de trabajo Unidas de Catamarca Ltda.), 11 sectoriales (Federación de cooperativas de trabajo de tecnología, innovación y conocimiento Ltda.).

⁹⁸ Si bien existe según los registros de INAES, una anterior, la Federación Argentina de coop. de trabajo distribuidoras de diarios, revistas y afines Ltda. (matrícula 11595, conformada en 1988), la misma se limita a un sector específico del cooperativismo de trabajo.

A) Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina - FECOOTRA

La Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina es una cooperativa de segundo grado⁹⁹ (es decir, se encuentra conformada por cooperativas) se creó en el año 1989 bajo la matrícula N° 12.523, buscando representar y defender los derechos e intereses de los trabajadores asociados en cooperativas de trabajo. De alcance nacional, la misma forma parte de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR) y de CICOPA, una organización sectorial de la Alianza Cooperativa Internacional que engloba a las cooperativas de industria y los servicios¹⁰⁰. Se encuentra conformada por 53 cooperativas a la vez que impulsa la conformación de redes sectoriales, siendo la más emblemática de ellas la Red Gráfica Cooperativa, al ser una de las organizaciones que le dio origen.

En virtud de ello, la Resolución INAES Nro. 5.188/09 firmada con la Federación de Cooperativas de la República Argentina (FECOOTRA), incorpora a la misma como ejecutora del PRIST, destacando su idoneidad por su trayectoria y experiencia. Según las cláusulas del convenio, FECOOTRA se incorporará entonces como coordinadora de las cooperativas intervinientes y administradora de los fondos. A diferencia de programas anteriores, ya desde el inicio del programa se estableció que los fondos correspondientes a mano de obra fueran transferidos directamente a los

⁹⁹ La cooperación entre cooperativas para la consecución de sus objetivos es uno de los principios cooperativos anteriormente descritos. A su vez, este procedimiento de Integración federativa es reglado por el art.85 de la Ley de cooperativas 20.337.

¹⁰⁰ Según información disponible en CICOPA; la organización tiene presencia en 32 países, integrando 49 miembros que representan 65.000 empresas donde trabajan 4 millones de personas.

cooperativistas¹⁰¹ como mecanismo que garantice la transparencia y evite la intermediación clientelar.

FECOOTRA suscribirá contratos con las cooperativas en virtud del análisis de factibilidad, realizará el control de asistencia y bajas y las instancias de capacitación.

A partir del convenio antes mencionado, se constituyó como unidad ejecutora, creándose el Ente Ejecutor FECOOTRA con el objetivo de administrar y co-ejecutar diferentes programas. Iniciando en 2010 con “33 cooperativas en Tigre (...) en el 2011 ya teníamos 482 dividida en 17 provincias” (Matías, Op.cit.).

Así es como se constituyó el Ente Ejecutor, el cual funcionó de manera separada de la Federación, de este modo si una cooperativa que surgía como 3026, una vez desvinculada del programa social y sosteniéndose de manera autónoma quería asociarse a la Federación, podría hacerlo. Según los referentes, esta distinción se marcó para preservar la Federación.

B) Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo - CNCT

En el año 2009 se funda la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), organización de tercer grado conformada por federaciones de cooperativas de todo el país, de carácter regional (federaciones de cooperativas provinciales) como sectorial (que agrupan a cooperativas por rama de actividad). Su conformación difiere de la de FECOOTRA porque la federación impulsora de este proceso, FECOOTRAUN

¹⁰¹ En el mencionado convenio también se indica que las transferencias a los cooperativistas se realizarán a través de cuentas del banco cooperativo CREDICOOP resaltando su carácter de entidad cooperativa. Si bien no conforma parte de nuestro universo de estudio, consideramos valiosa la forma en que desde las diferentes políticas se tejieron este tipo de articulaciones que fortalecen al sector solidario de la economía.

Florencio Varela¹⁰², surgió a partir de un programa social. A partir de la participación en instancias de articulación se comienza a integrar con otras cooperativas del país, proceso que desencadenó la conformación de la CNCT.

En el año 2012 comienza a cogestionar el Programa Capacitación con Obra (una de las líneas del PRIST), y en el año 2015, casi finalizando el período del gobierno analizado, la CNCT se constituye como ente ejecutor del Argentina Trabaja. Como señala uno de los entrevistados, pertenecientes a una de las cooperativas que conforman la federación que integra la confederación, *“Acá el programa AT hasta el 2015 fue manejado por el municipio o federaciones que no eran de Varela (...) a partir de la experiencia la federación asume en 2015 el rol de ente ejecutor. Nosotros en 2015 absorbimos 120 cooperativas como ente ejecutor”* (Luis, Op.cit.).

Este aspecto es reconocido por integrantes de las experiencias, que en comparación a la ejecución desde el municipio lo ven como positivo al creer *“que ese es el cambio fundamental, que los propios cooperativistas puedan manejarse”* (Raúl, Referente Federación Provincial, 2017).

Vemos entonces que se trata de dos entidades con diferentes orígenes, pero ambas representativas del movimiento cooperativo, quienes deciden incorporarse como EE de programas de promoción cooperativa, por lo que procedimos a indagar en las motivaciones que llevaron a asumir ese rol de co-productoras (Vaillancourt, Op.cit.) de política pública y las particularidades que asumió este proceso. Para ello se procedió a entrevistar a referentes de ambas organizaciones y a dirigentes cooperativos que

¹⁰² El proceso de conformación de la Federación a partir de las cooperativas de base será analizado en el capítulo siguiente.

pertenezcan a ambas experiencias (como el caso de la Federación de cooperativas de trabajo de Catamarca, FECOOTRAUN Catamarca).

b. Percepciones de los responsables de entes ejecutores cooperativos

Comentamos los resultados de esta indagación organizados en los siguientes aspectos, a saber:

i. Experiencia cooperativa

Luego de las disyuntivas analizadas anteriormente, desde el EE Fecootra se comenzó a pensar en el aporte que se podía realizar a estas nuevas cooperativas:

“estaba la posibilidad de administrar el programa, pero nosotros también como cooperativistas necesitábamos aportar algo más (...) y ahí la federación decide que nosotros vamos a aportar, vamos a co-administrar el programa conjuntamente con el INAES y con el MDS, pero le vamos a aportar algunas cuestiones más que no están dentro del programa, como ser la capacitación cooperativa” (Matías, Op.cit.).

De este modo se busca incorporar los valores y principios de la autogestión. Este conocimiento adquirido a partir de la práctica también es remarcado por los integrantes de la CNCT, al afirmar que

“entendemos la realidad de las cooperativas, porque somos cooperativistas, conocemos cada una de las situaciones que pueden surgir porque nosotros las padecemos en nuestras propias cooperativas; (...) nosotros estamos como una prueba viviente de que si se puede; no es una tarea fácil, pero no es imposible” (Antonio, Responsable E.E. CNCT, 2017).

Estos aspectos dan cuenta de la experiencia cooperativa como instancia de aprendizaje y la importancia de su transmisión a partir del vínculo entablado entre sus integrantes para la transmisión de las singularidades de esta forma de organización, aspecto que queda soslayado en otras formas de implementación, al señalar que *“vos agarrás una cooperativa de cada organización, y en el día a día te das cuenta que son completamente diferentes”* (Matías, Op.cit.). Este aspecto refuerza los análisis que identifican que la ejecución llevada adelante por organizaciones sociales adquiere otro cariz, al organizarse en base a criterios que exceden la actividad productiva que realizan (Arcidiácono & Bermúdez , 2015)

La impronta propia que aporta el cooperativismo en el acompañamiento fue algo reflejado a lo largo de las sucesivas entrevistas, remarcando las características que singularizan a estas experiencias y a sus integrantes.

ii. Surgimiento y continuidad entre programas

Estas cooperativas en su mayoría corresponden a una de las líneas estratégicas: capacitación con obra. Muchas de ellas fueron conformadas para la construcción de los CIC y luego, al finalizar el programa, fueron incorporadas como cooperativas del PRIST. En palabras de los entrevistados, se buscó “hacer algo” con las cooperativas que habían sido conformadas en esta etapa, que quedaron *“medio colgadas, o sea, no tenían más trabajo, pero la cooperativa quedó armada”*¹⁰³ (Matías, Op.cit.). En el caso de las entidades de la provincia de Catamarca, se incorporaron también cooperativas que habían sido conformadas por los planes locales de construcción de viviendas. De este modo, se buscó dar continuidad a las experiencias del primer momento de

¹⁰³ Estas cooperativas fueron identificadas producto del relevamiento realizado por el INAES entre 2007 y 2009.

incubación: *“terminaron el CIC, aprendieron, están organizados, saben laburar en conjunto”* (Rául, Dirigente FECOOTRAUN Catamarca, 2017).

Esta característica permite observar que desde la política pública existieron dispositivos que permitieron un sostenimiento entre las cooperativas de los diferentes momentos, potenciando el saldo organizativo de estas experiencias, al contar con grupos conformados en cooperativas que pudieron seguir trabajando producto de esta articulación entre programas.

No obstante, sí se identificó la falta de encadenamientos que permitan un salto *“como para consolidar toda la estructura de producción, y la parte de comercialización y administración que era la última etapa de ese proceso”* (Matías, Op.cit.). Para ello hubiese sido necesario un acompañamiento estatal en aspectos como facilidades de financiamiento para la adquisición de insumos y medios materiales, mecanismos de comercialización, u otros aspectos vinculado al fortalecimiento de lo productivo que apoye a estas experiencias en el tránsito hacia su total independencia, el cual quedó limitado a algunas herramientas programáticas concretas del Manos a la Obra.

iii. Gestión asociativa

En cuanto a los aspectos concretos de esta modalidad de ejecución cada cooperativa cuenta con asistencia técnica estatal radicada en el territorio, que sigue los aspectos operativos de la misma (referidos, por ejemplo, a cuestiones de construcción, entre otros), mientras que desde el ente ejecutor se acompaña el proceso cooperativo *“eso lo vamos viendo en función de que somos cooperativistas, la mayoría pertenecemos a una cooperativa y tenemos la posibilidad de hacer esa evaluación”* (Matías, Op.cit.). Como vemos, nuevamente en este aspecto se remarca la importancia de la experiencia

asociativa, donde se acompaña el proceso de conformación grupal y el funcionamiento de las instancias de conducción de dichas organizaciones.

Al analizar los aspectos referidos a la conducción, los liderazgos se constituyeron como un fuerte factor de consolidación¹⁰⁴, fortaleciendo la formación de dirigentes que permitan la creación de federaciones regionales: *“la conformación de la federación era una necesidad para que la gente se sintiera más arraigada al esquema cooperativo”* (Matías, Op.cit.). Sobre este aspecto se insistió en aquellos lugares donde existió la capacidad de un seguimiento del desenvolvimiento cooperativo.

En ese sentido, desde los distintos EE remarcaron la diferencia en cuanto al tamaño de los grupos cooperativos a trabajar, identificándose las potencialidades de aquellos de menor cantidad de personas al permitir un mejor trabajo de consolidación de los mismos.

La existencia de los EE además permitió un funcionamiento más expeditivo, al evitar la intermediación burocrática para la compra de insumos, lo cual es identificado además por los entrevistados como un aporte de transparencia. La transparencia en cuanto a la gestión fue remarcada por los diferentes responsables de ejecución.

Otro elemento destacado por todos los entrevistados es el referido al acompañamiento que se realiza por parte del EE en cuando a cuestiones normativas y fiscales a través de contadores, abogados, seguimiento de trámites, etc. (ya que este componente no es contemplado en los programas). Ese proceso de tener los papeles en *regla “evita la baja de la matrícula por parte del INAES”* (Matías, Op.cit.), por lo que se acompaña el

¹⁰⁴ En el próximo capítulo profundizaremos sobre este rol al interior de las cooperativas de base.

proceso de regularización de libros, consejos, funcionamiento, aspecto que fue remarcado por los responsables de ambos entes ejecutores.

Este componente que puede parecer meramente organizativo, pudo ser aprovechado como instancia de toma de conciencia del rol de los asociados en la cooperativa, como se señala al afirmar lo siguiente:

“si el asociado no paga la cuota social, ¿cómo hago para pagar los contadores? Porque nos van a seguir pidiendo a quienes conducimos (por mandato de ellos) que sigamos consiguiendo cosas; pero si no tenés los papeles en regla no vamos a conseguir nada, y para tenerlos en regla tenés que pagarle mil mangos al contador por mes. Entonces se hace mucho hincapié en la capacitación fundamentalmente en explicar bien cómo es, cómo funciona una cooperativa de trabajo” (Rául, Op.cit.).

El contar con la matrícula al día es remarcado como un aspecto prioritario:

“vemos como prioridad primero hacer la parte del funcionamiento legal de la cooperativa (...) empezar a hacer la organización de la cooperativa interna; y hacer tomar conciencia de cómo organizarse. Estamos en ese proceso. La segunda etapa sería dar el salto de calidad, que la cooperativa empiece a funcionar como una empresa” (Antonio, Op.cit.).

Esta búsqueda de ordenamiento fue la que generó una reorganización de las cooperativas, a partir de reacomodar a los integrantes de diferentes experiencias que habían quedado desarticuladas en nuevas organizaciones que les permita garantizar una continuidad del programa.

En cuanto a los aspectos de la gestión que exceden el programa, se trabaja de manera relativamente autónoma; al consultar a los referentes sobre cómo se sigue este tema en las organizaciones, se señaló:

“Como lo dice el estatuto de cualquier cooperativa. Nosotros como federación guiamos lo que deberían hacer, pero jamás nos hemos metido en una asamblea, excedente, nada. Eso lo eligen ellos, sea en asamblea, con absoluta libertad”
(Rául, Op.cit).

El programa fija las pautas sobre repartos, sin posibilidad de decidir al interior del grupo, pero *“si hay otros ingresos ahí lo deciden como cualquier cooperativa”* (Matías, Op.cit.), lo cual refuerza lo señalado anteriormente al analizar los principios, acerca de la no limitación al accionar de las organizaciones por fuera del programa.

iv. Los vínculos con el sector solidario de la economía

Otro aspecto sobre el que buscamos indagar fue en lo referido a las articulaciones intrasectoriales que se generaron a partir de la existencia de las cooperativas emergentes. Desde los EE se afirmó la voluntad de generar encadenamientos que permitan el abastecimiento de insumos por parte de otras cooperativas que no formaban parte del programa (la Red textil por ejemplo para la compra de ropa de trabajo), ya que dicha articulación *“marcaba una integración cooperativa fuerte y queríamos potenciar eso (...) Hace dos años con el AT, nosotros tenemos una metalúrgica que fabrica bloques, tronquitos, y nosotros se los comprábamos para insertarlos”* (Matías, Op.cit.).

A ese aspecto lo identificaron como potenciador de las organizaciones, revalorizando la estructura de la federación para *“así poder integrar cooperativas con la comercialización de productos (...) integrando todo lo que se pueda integrar”* (Matías, Op.cit.) o buscando encadenamientos a partir de la construcción, como las metalúrgicas,

las bloqueras, los moldes, etc (como señalaron desde FECOOTRAUN Catamarca o CNCT) generando oportunidades de negocios para los diferentes sectores de la EPSS.

A su vez, desde FECOOTRA se remarcó que se firmaron convenios con organizaciones mutuales de distintas regiones del país, por ejemplo para la conformación de un polo cooperativo en la provincia de Chaco que sería desarrollado por cooperativas para que funcionen allí emprendimientos como bloquera, una fábrica de premoldeados, una herrería, y galpones para una planta de reciclado.

v. Vínculo con la comunidad

Como señalamos dentro de las características que exceden lo meramente económico de estas experiencias y como recoge el principio cooperativo que vela por el “interés por la comunidad”, el saldo que deja la cooperativa en el lugar donde se desarrolla es un aspecto destacado por los referentes, mencionando “*el aporte a la comunidad, a partir de las obras comunitarias como la refacción de un club, escuela, etc*” (Matías, Op.cit.) o la participación en la recuperación de espacios públicos en la ciudad de La Plata luego de las inundaciones. Sobre este último aspecto, podemos identificar este tipo de accionar como un diferencial de estas organizaciones que les permitió luego seguir trabajando, ya que “*en gratitud a esa solidaridad nos dieron la obra de recuperación del subsuelo del hospital español*” (Antonio Op.cit.).

También en el relato de actividades culturales realizadas por las organizaciones se evidencia el objetivo de inclusión social que contienen:

“organizamos el día del niño, rifamos juegos, y cada cooperativa lleva a los hijos de su cooperativistas (...), que son extremadamente pobres, y la presencia que marcamos ahí es fundamental, porque es gente a la cual nunca le llegó

nada, entonces queremos que sepan que están respaldados por una organización” (Raúl, Op.cit.).

Estos aspectos se vinculan con elementos señalados en el marco teórico como la búsqueda en la mejora de la calidad de vida de sus integrantes a partir de objetivos que trascienden la acumulación de ganancia centrados en la reproducción ampliada de la vida de las personas y la práctica de la solidaridad en sus dos facetas: al interior de los grupos y hacia los sectores excluidos de la sociedad (Singer, 2004). Asimismo, nos permite observar cómo son considerados en estas organizaciones aspectos extramonetarios en la búsqueda de un desarrollo sostenible (Guerra, 2010) y promoviendo una eficiencia sistémica (Gaiger, 2004) que favorece la calidad de vida de sus integrantes y de la sociedad.

Estos aspectos extraeconómicos también se evidencian al referirse al saldo organizativo de estas experiencias, donde ante la posibilidad de discontinuidad del programa, se afirma *“estas 700 personas van a seguir agrupadas, (...) Porque va más allá de la plata... es una forma de vida, de cómo relacionarse. Es sacrificio, solidaridad, es dar, ponerse en el lugar del otro”* (Raúl, Op.cit.). Este aspecto puede vincularse con la dimensión propositiva-cultural de la ESPS esbozadas en el marco teórico, en referencia a la construcción en la práctica de otra forma de organización y vinculación económica que no esté regida por la lógica del capital y que promueva la solidaridad como horizonte político.

vi. Percepciones sobre la sostenibilidad y el vínculo con el Estado

El último aspecto sobre el que indagamos se refirió a las concepciones que tienen los cooperativistas responsables de la ejecución de estos programas acerca del vínculo con el Estado.

Al ser consultados acerca de la sostenibilidad y los objetivos del accionar de los EE, las repuestas fueron similares *“el esfuerzo máximo es que las cooperativas salgan del programa para que otras puedan entrar”* (Marías, Op.cit.). Los EE entonces procuran contribuir para *“saltar el cerco de estar todo el tiempo, de estar acompañadas por el Estado”* (Antonio, Op.cit.).

Sobre este aspecto, los entrevistados preveían una vinculación con el Estado, pero de otro tipo, al afirmar *“Nuestro sueño es no depender del Estado, estamos muy agradecidos, pero la autogestión pasa por otro lado: no me des una tarjeta... decime que querés hacer, por ejemplo un hospital y vamos y lo hacemos”* (Raúl, Op.cit.) o *“la cooperativa puede seguir vinculada con el Estado como si fuera una empresa, que es lo que nosotros aspiramos”* (Matías, Op.cit.).

Podemos observar entonces una diferencia en lo referido a la concepción de sustentabilidad planteada desde el Estado: mientras este la concibe como la perdurabilidad de la entidad (independientemente de su consolidación e inserción mercantil), desde el cooperativismo se la vincula con la posibilidad de alcanzar un desarrollo que le permita autonomizarse del programa a partir del cual surgió, pero manteniendo la posibilidad de vincularse a partir de la contratación para obras.

IV.3. Conclusiones preliminares sobre lo mesoeconómico de la sostenibilidad

Al entender que la sostenibilidad es un proceso que debe ser analizado en sus diferentes niveles, en este capítulo profundizamos en la esfera mesoeconómica, para lo cual nos adentramos en el rol e incumbencias otorgadas a lo que se concibe como “cooperativismo tradicional” en este proceso, entendiendo el papel facilitador que puede tener este actor en el sostenimiento de las experiencias emergentes.

El impulso a la EPSS, si bien tomó como antecedente los reclamos sociales del 2001, no vino dado como respuesta a las demandas del sector; no obstante, el mismo tuvo participación en tanto integrante del directorio del ente regulador, en el INAES. Esta serie de programas es reconocida como un enfoque novedoso por parte del movimiento cooperativo, al proponer una ruptura con los programas clásicos de transferencia de ingresos contemplando una contraprestación en el marco de experiencias cooperativas, lo que sumado al componente de capacitación, permitió la formación de cooperativistas que fueron forjándose en la propia práctica. Este proceso no estuvo exento de tensiones, principalmente, entendiendo que este tipo de cooperativas podrían vulnerar los principios y valores característicos de este tipo de organizaciones. No obstante, pudimos observar que los programas, si bien establecen determinadas pautas de funcionamiento para las organizaciones, no limitan el accionar de las cooperativas por fuera de los mismos, razón por la que se revaloriza el aprendizaje en la autogestión que generan, a la vez que se relativizan aquellas críticas.

Este aspecto de “aprender cooperativismo haciendo cooperativas” fue ponderado por los referentes de las entidades ejecutoras, quienes destacaron esta forma de intervención que revaloriza el impulso desde las políticas públicas a la organización autogestiva como forma de obtención de ingresos, lo cual, sumado al carácter inclusivo de dichas intervenciones, los motivó a apoyar estos programas a pesar de las tensiones y dificultades que pudieron atravesar.

A partir de reconocer las características de este proceso, y entendiendo la importancia en la transmisión de saberes referidos a la autogestión, el cooperativismo tradicional participó además en la ejecución de programas, por lo que podemos decir que se trató de un proceso de coproducción y coparticipación, acentuándose este segundo componente en lo que definimos como segundo momento de la incubación, ya de la mano del PRIST

AT, donde la misma normativa de creación prevé la participación de entes ejecutores asociativos. Así es que pudimos observar como el cooperativismo tradicional se conformó en lo que en el marco teórico definimos como grupo de mediación al apoyar estas experiencias en el tránsito hacia su consolidación. En este proceso, algunas de las cooperativas surgidas en el primer momento continuaron en nuevos programas (como pudo observarse con el pasaje de las cooperativas de los CIC al Capacitación con Obra), por lo que podemos afirmar que fue previsto desde el Estado una continuidad entre los diferentes momentos y programas, valorizando los recursos organizativos de dichas experiencias.

Creemos que esta participación en tanto EE por parte del cooperativismo aporta un diferencial a la hora de consolidar un proyecto autogestivo en tanto permite un acompañamiento y aprendizaje que viene de la propia práctica de los cooperativistas, revalorizando la experiencia colectiva y la importancia de su transmisión a partir del vínculo entablado entre sus integrantes para la transmisión de las potencialidades de esta forma de organización. Como señalamos en el marco teórico, estas experiencias colectivas se consolidan y potencian su capacidad al permitir a sus miembros percibir una nueva subjetividad, sintiéndose parte de un todo que trasciende sus individualidades y les permite organizarse en pos de un objetivo común, conformando un espacio con sus propias lógicas democráticas, donde prima una racionalidad recíproca y una ética basada en la solidaridad. Estos aspectos que en el marco teórico definimos como parte de los componentes políticos y culturales de la EPSS, se refuerzan con el carácter inclusivo que pudimos observar en dichas experiencias, valorizando la importancia de pensar la sostenibilidad de una perspectiva multidimensional.

A partir de las entrevistas y observaciones realizadas en entes ejecutores, observamos que el concepto de sustentabilidad planteada por estos difiere del formulado desde el

Estado: mientras la política tiene como objetivo que las cooperativas subsistan, los EE ejecutores cooperativos visualizan la posibilidad de alcanzar un desarrollo que les permita a las experiencias autonomizarse del programa a partir del cual emergieron. En ese sentido, identificamos como una dificultad la inexistencia de dispositivos que permitan una salida progresiva del programa.

Por último, destacamos aspectos sociales que se desprenden de la experiencia cooperativa, al fomentar la educación, la inclusión, los vínculos que generan o el impacto en su territorio. Dado que concebimos estos aspectos como intrínsecos la lógica propia de estas organizaciones, los desarrollaremos en profundidad en el próximo capítulo.

V. **CAPÍTULO 5: Un análisis de caso. La cooperación como elemento de valoración microeconómica**

Como señalamos en el marco teórico, el estudio de las organizaciones de la EPSS excede la lógica de análisis económico convencional, por lo que su sostenibilidad no puede pensarse exclusivamente en términos microeconómicos y mercantiles que consideren únicamente la factibilidad como una ecuación ingreso-costos de cada una de sus organizaciones de manera aislada e individual; por ello, los elementos macro y mesoeconómicos cobran particular relevancia al erigirse como factores que posibilitan, y en algunos casos legitiman la continuidad de las experiencias.

Sin embargo, si bien se trata de organizaciones que actúan bajo lógicas diferenciadas, se encuentran insertas en un entorno donde predomina la racionalidad del intercambio mercantil, por lo cual es necesario abordar aspectos que permiten la reproducción ampliada de las experiencias afirmando su especificidad en un contexto de negociación con dicha racionalidad, es decir en el marco de una economía plural. Habiendo analizado en capítulos precedentes el contexto macroeconómico en el cual se desarrollaron, con una diversidad de políticas de apoyo al sector, donde se tejieron articulaciones sectoriales y territoriales, en este capítulo complementaremos con los aspectos microeconómicos de aquellas experiencias que surgidas a partir de un programa social bajo la figura de cooperativas 3026, lograron consolidarse e independizarse de aquel programa que les dio origen, convirtiéndose en cooperativas autónomas y sustentables (incluso en los términos de la sustentabilidad estrictamente mercantil).

Al observar los aspectos internos referidos a la gestión de estas organizaciones, surgen una serie de interrogantes: *¿De qué forma se puede pensar lo microeconómico en*

organizaciones guiadas por la solidaridad y la cooperación? ¿Cómo interactúan los principios de intercambio mercantil y reciprocidad?

En este nivel de la sostenibilidad, buscaremos incorporar una mirada socioeconómica que contemple las particularidades de la EPSS. Para ello, observaremos los elementos referidos al proceso productivo, considerando de forma integrada la dimensión económica, social y cultural (Fairbain, 2005). De este modo, buscamos ponderar el lugar asignado a la solidaridad en este proceso, al considerarla un elemento que brinda competitividad y viabilidad a las cooperativas (Razeto, 2002). Procesos de participación, dispositivos para la toma de decisiones y tipo de liderazgos son algunos de los elementos que se observan al analizar estas múltiples dimensiones en tanto nos permiten dar cuenta de la presencia de autogestión, democracia, participación, igualitarismo, y cooperación.

Para ello comenzaremos presentando la experiencia seleccionada, FECOOTRAUN Florencio Varela, para luego profundizar en los aspectos referidos a la gestión, donde analizaremos, en base a los estudios de Fairbain (2005), Gaiger (2013) y Razeto (1999) elementos de valoración microeconómica, destacando también la forma en que se cristalizan los principios cooperativos en el funcionamiento de la federación.

Para esta sección nos basaremos en un análisis cualitativo a partir de entrevistas realizadas a referentes de diferentes cooperativas que integran la federación, el cual fue complementado con visitas y observaciones al lugar donde realizan su labor, y con un relevamiento de material audiovisual acerca de las mismas.

V.1. La experiencia de FECOOTRAUN FV

a. El territorio

Como primer punto para la caracterización de la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidad de Florencio Varela, es necesario comprender el territorio en el cual se encuentran localizadas las entidades que la conforman.

Florencio Varela es uno de los 24 partidos del Gran Buenos Aires, perteneciente al segundo cordón del conurbano, ubicado en la región sudeste del mismo, a 27,8 km de la CABA. Fundado en el año 1891, cuenta con una superficie de 190 km² donde el 44% de la misma corresponde a región urbana y forma parte del “Conurbano IV”, la región con índices más elevados de pobreza y desempleo del Gran Buenos Aires (Quirós, 2008). Según información de los últimos censos, creció un 36.9% entre 1991 y 2001 y 22.1% entre 2001 y 2010, llegando a 426005 habitantes en el año 2010 de los cuales 6.9% son extranjeros (en su mayoría de países limítrofes). Los datos del censo 2001¹⁰⁵ evidencian que se trata de uno de los distritos más postergados de la región: mientras el porcentaje de hogares y población con necesidades básicas insatisfechas se encontraba para los 24 Partidos del Gran Buenos Aires (PGBA) en un 14,5% y 17,6% respectivamente, en Florencio Varela estos valores trepaban a 26,7% y 30,4%; en lo referido a analfabetismo, su tasa se encontraba en 2,56% (siendo el promedio de los 24 PGBA de 1,56%). En cuanto a la desocupación, mientras el promedio para los 24 PGBA se ubicaba en 36,38%, en Florencio Varela alcanzaba un 43,87%.

¹⁰⁵ Para la caracterización del distrito nos basamos en los datos del censo 2001 al ser el inmediatamente anterior a la implementación de los programas analizados.

b. La conformación de las primeras cooperativas 3026 en Florencio Varela

En ese contexto, es que entre agosto y septiembre del año 2003 se conforman las primeras 50 cooperativas incubadas a partir de programas sociales del país en el municipio de Florencio Varela (INAES, 2008), siendo la primera en recibir su matrícula la cooperativa “Unidos de Corazón”. A partir del Programa “Emergencia Habitacional”, estas cooperativas fueron conformadas para la construcción de viviendas, con las características estudiadas en capítulos precedentes¹⁰⁶, comenzando por las obras en los barrios Cevallos y 9 de Julio. Estas cooperativas fueron conformadas por el gobierno local a partir de gente que iba al municipio a buscar trabajo, como afirmó Luis, uno de los entrevistados pertenecientes a las cooperativas analizadas: *“el único recurso para el desempleado era ir al municipio a ver que había, que se podía conseguir”*. Como se deduce de este testimonio y hemos podido observar, el cooperativismo no fue elegido como una opción entre sus integrantes, sino que fue producto de una necesidad de empleo que se conjugó con una de las políticas analizadas.

Al comenzar el proceso de reactivación económica¹⁰⁷ (que analizamos en el capítulo anterior) los grupos conformados originalmente comienzan a desmembrarse, *muchos compañeros con oficios se van, tuvimos que armar de vuelta nuestras cooperativas* (Hugo, cooperativista, 2017). En dicho proceso es que las cooperativas comienzan a articularse, y en el año 2006, 16 de estas cooperativas -que nucleaban 400 asociados (Vuotto, 2011)- deciden integrarse y conformar la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidas de Florencio Varela, obteniendo en el año 2007 la matrícula 32.739 ante

¹⁰⁶ En uno de los relatos se menciona que las cooperativas se encontraban conformadas por 60 integrantes aunque la normativa establece 16 personas. Atribuimos esta diferencia al hecho que el programa estaba prevista la unión de 4 cooperativas para la ejecución de cada vivienda.

¹⁰⁷ Como analizamos en el capítulo anterior, este período de crecimiento post crisis se da entre 2003 y 2008.

el INAES. Al momento de realización de las entrevistas (2017), 19 cooperativas conformaban la Federación, estando 13 de ellas ligadas a la construcción, y al momento de realización de las entrevistas representaban a más de 1000 trabajadores asociados.

Uno de los hitos de estas cooperativas¹⁰⁸ se da en el año 2006 con su primera experiencia de vinculación con el sector privado, donde asume la construcción de 880 viviendas en el Barrio San Jorge (Florencio Varela), ya no como destinataria de política social, sino como subcontratadas de una empresa privada, PIPSA. Como señala uno de los entrevistados, integrante de una de las cooperativas que forman parte de la federación, *“a través de negociaciones se logra que nos contraten como una tercerización, que era muy redituable para la cooperativa”* (Luis, Op.cit.).

A partir de un congreso organizado en Chapadmalal por el INAES, es que las cooperativas de esta federación comienzan a vincularse con diversas experiencias de todo el país, lo que desemboca en la conformación en el año 2009 de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (bajo la matrícula 37204), la cual agrupa a 47 Federaciones (sectoriales y regionales) de todo el país, confederación que preside uno de los fundadores de FECOOTRAUN FV.

En el año 2013 la federación es contratada para la recuperación del edificio para el INAES y en el año 2015 asume, mediante un convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación de la Nación, la construcción de 742 viviendas en el barrio Las Margaritas de Florencio Varela, luego del *“abandono de la obra por empresas privadas encargadas de su ejecución”* (Hugo,

¹⁰⁸ Decimos aquí cooperativas y no federación ya que en ese momento, si bien las cooperativas trabajaban en conjunto, la federación todavía no se encontraba formalmente constituida, lo que sucede en el año 2007 con la entrega de la matrícula que señalamos anteriormente.

Op.cit.). Esta contratación es atribuida al hecho que las cooperativas *demonstraron capacidad de encarar obras de magnitud en tiempo y calidad* (CNCT¹⁰⁹).

A partir de la firma de un convenio con el INAES, comenzaron a cogestionar el Programa Capacitación con Obra, desarrollando hasta fines del período analizado más de 500 proyectos que generaron aproximadamente 8.000 puestos de trabajo. Por último, hacia fines del período analizado, se incorpora como ente ejecutor del PRIST-AT, teniendo a su cargo 120 cooperativas.

V.2. Los elementos de valoración microeconómica

Las organizaciones de la EPSS poseen lógicas de producción y acumulación que se diferencian de la racionalidad instrumental, por lo que deben analizarse con criterios que contemplen las particularidades de una gestión no regida por la lógica del capital. Aun entendiendo la sostenibilidad como un concepto multiescalar (Coraggio, 2008; Vázquez, 2014) –razón por la que en los capítulos precedentes analizamos los aspectos macro y mesoeconómicos- es necesario enriquecer el enfoque exclusivamente mercantil para incorporar otros aspectos y dimensiones.

Recordemos nuestra comprensión de la economía desde una óptica sustantiva (Polanyi, 1976); habiendo destacado hasta aquí la injerencia del principio de redistribución al estudiar el rol del Estado en el proceso; resta analizar la forma en que se conjugan reciprocidad e intercambio mercantil, considerando la lógica específica de estas iniciativas.

Como señalamos en el marco teórico, en estas organizaciones se desenvuelve una racionalidad interna que supone la negación de la relación empleador-empleado,

¹⁰⁹ Fuente: <http://www.cnct.org.ar/autogestion-las-margaritas-y-los-bosques-de-ezeiza>

estableciendo relaciones económicas y sociales que pueden contraponerse al modo de producción capitalista (Sarria Icaza & Tiriba, 2004).

La gestión se encuentra a cargo de los mismos trabajadores ¹¹⁰ (Razeto, 2002) quienes asumen de manera colectiva el rol empresario (Verbeke, 2008). En el siguiente testimonio podemos observar la forma en que se manifiesta esta particularidad de sentirse cooperativista:

“Ser cooperativista es un sentimiento, pero en la trama laboral no sos trabajador ni sos empresario, sos las dos cosas, porque desde la cooperativa tenés que generar el trabajo, buscarlo, y a la vez ser parte de la producción, para lograr el objetivo del trabajo” (Luis, Op.cit.)

Este poder de decisión por parte de los trabajadores sobre todos los aspectos de la empresa, donde se van estableciendo mecanismos de decisión y participación consensuados, es lo que se conoce como “principio de autogestión” (Razeto, 2002).

La organización cooperativa deriva entonces una racionalidad económica particular; pero como toda organización económica persigue una utilidad o beneficio que opera por el interés de quienes la constituyen (Razeto, 2002). Podemos decir que en este caso, la finalidad consiste en lograr la valorización del trabajo de sus integrantes, por lo que buscaremos los elementos que entendemos, permitirían cumplir ese objetivo.

Sin embargo, considerando que se trata de organizaciones socioeconómicas (Flury, 2017; Fairbain, 2005), resulta necesario destacar los procesos desarrollados en su

¹¹⁰ Según Razeto (1988), la organización económica excede la mera combinación técnica de los factores, ya que implica integrar a los sujetos que aportan estos factores, asumiendo uno de ellos los riesgos de la gestión y subordinando los restantes factores a sus objetivos; mientras en las empresas capitalistas este rol es jugado por el capital, en las cooperativas de trabajo quien asume ese rol es el trabajo, asumiendo el rol de categoría organizadora y subordina a los demás factores su objetivo: la valorización del trabajo.

interior, no sólo al pensar la forma en que éstos aportan a la consecución de objetivos económicos, sino también la forma particular que adquiere el trabajo cooperativo.

Tomando los aportes de Fairbain (Op.cit.), afirmamos que estos aspectos no pueden pensarse de manera escindida: justamente la particularidad cooperativa se da al encontrarse integradas ambas funciones, es decir al obtenerse las finalidades sociales a través de actividades económicas, las cuales se entrelazan en estos procesos¹¹¹. La capacidad de sus trabajadores de articular esas metas sociales con las actividades económicas, combinando una lógica empresarial con una solidaria, es reconocida como uno de los principales desafíos de las organizaciones (Vuotto, 2011) y un elemento fundamental para su sostenibilidad (Gaiger, 2013).

Tomando estos elementos es que entonces analizaremos el funcionamiento de las cooperativas buscando vincularlo con los principios cooperativos reseñados en el capítulo anterior. Para ello, ponderaremos los mecanismos de obtención de resultados económicos y su tratamiento y distribución y la forma particular de gestión que se asume en estas organizaciones, tanto en su dimensión socio-económica (la gestión de la empresa) como político-cultural (la gestión de la asociación).

a. El tratamiento de los ingresos

i. Obtención de resultados económicos y proceso de capitalización

Para apreciar la forma en que la cooperación puede constituirse como un elemento de valoración microeconómica, retomaremos tres conceptos desarrollados por Fairbain (2005): la vinculación económica, transparencia y cognición.

¹¹¹ En las cooperativas de trabajo además se conjugan en la misma persona propietarios (quienes se reparten los excedentes), miembros de la estructura de gobernanza (quienes toman las decisiones) y trabajadores (quienes ejecutan el trabajo concreto).

La cooperativa es un tipo de combinación, representación o proyección de las economías e intereses individuales de sus miembros; esta compenetración entre los intereses económicos de la cooperativa y sus asociados, el entenderse como dueños de la organización colectiva es lo que el autor llama vinculación económica¹¹².

Este elemento puede observarse cuando los cooperativistas entrevistados afirman *"Acá no somos patronos de nadie, todos somos dueños de todo. Vos mañana te querés llevar la máquina llevátela, pero acordate que es de todos, si se llega a romper hay que poner la monedita cada uno para arreglarla"* (Luis, Op.cit.). En este relato se visualiza cómo los cooperativistas perciben lo que le sucede a la cooperativa como propio.

A su vez, ésta vinculación económica se retroalimenta con la confianza que tienen sus asociados en que un buen funcionamiento de la cooperativa redundará en beneficios para cada uno (transparencia) y se relaciona con cómo ven los socios a su organización, como podemos observar en el siguiente testimonio: *"(...) se hace el esfuerzo, porque cuando le va bien a la cooperativa, nos va bien a todos"* (Hugo, Op.cit.).

Por cognición se entiende la capacidad de la organización para mutar, adaptándose a los cambios de contexto de forma de poder seguir siendo útil y necesaria para sus asociados; en este aspecto, se observa la búsqueda, por parte de las experiencias analizadas, de mejora en sus ingresos que les permita una "salida" del programa en momentos de crecimiento económico, como se puede observar en los siguientes testimonios¹¹³ que afirman *"Si hay 10 no repartamos los 10, repartamos 8 y dejemos 2*

¹¹² "La práctica cooperativa tradicional de realizar la distribución de excedentes -aunque se trate sólo de una forma de vínculo económico- puede ser entendida como un ejemplo común de esta relación. La distribución de excedentes es, entre otras cosas, un mecanismo para asegurarse que los socios compartan necesariamente el éxito económico de la cooperativa" (Fairbain, 2005, pág. 9).

¹¹³ Si bien no se incluye en el cuadro por ser de otra cooperativa externa a la Federación (cuyo testimonio utilizamos en el capítulo anterior) resulta interesante observar el siguiente relato donde también vemos la

para que en unos meses la cooperativa tenga su camioneta, y pueda trasladar sus herramientas, etc” (Luis, Op.cit.) o “En un momento estaba creciendo la producción, y dijimos, vamos a hacer los bloques nosotros. Y hacíamos bloques, vendíamos... y así crecieron cooperativas nuevas” (Juan, cooperativista, 2017)

Estos tres elementos permitieron afrontar un proceso de capitalización, aspecto que fue destacado por sus integrantes:

“el proceso fue largo pero a la vez acumulativo porque nos dio posibilidad de capitalizar el trabajo, que el asociado se lleve un buen dinero a su casa producto de su trabajo, y que a su vez, FECOOTRAUN creciera como institución, al poder capitalizar el trabajo de las cooperativas y adquirir bienes producto del trabajo.” (Luis, Op.cit.).

Entendemos como capitalización al proceso a partir del cual los trabajadores fueron adquiriendo los medios materiales –máquinas, medios de transporte, herramientas, etc- que necesitan para su accionar. Entre los mismos podemos distinguir aquellos que consideramos internos y externos o de diversificación. Consideramos internos aquellos vinculados con la adquisición de medios materiales necesarios para el desarrollo de la labor de las cooperativas de construcción, como camionetas o herramientas, que de otro modo deberían adquirir en el mercado, descontando este dinero de los ingresos, y por ende, de sus excedentes; esta inversión es la que redundaría en un ahorro para la cooperativa. Definimos como externas o de diversificación aquellas inversiones a partir de las cuales se fueron generando nuevos emprendimientos cooperativos vinculados a la producción de insumos para la construcción que funcionaron, en un primer momento,

importancia de la cognición: *“Tenemos 500 mil pesos de mano de obra (...) repartamos 300 mil, total se está cobrando el programa, de 4 mil pesos (...) más lo que hagan con las bloqueras, macetas, textil. Y esa diferencia de 200 mil mangos, compramos camionetas, más bloqueras. Nosotros tenemos ahora una traffic grande y dos kangoo” (Raúl)*

como proveedoras de las cooperativas de construcción y que luego comenzaron a actuar de manera independiente en el mercado; el resultado de esta inversión es entonces una diversificación que redundaba en la creación de nuevas cooperativas. Estas decisiones no se tomaron buscando una máxima tasa de beneficios, sino con el propósito de mejorar las condiciones en que se desarrolla el trabajo de sus asociados.

Dadas las limitaciones de medios materiales a las que se enfrentan los emprendimientos gestionados por sus trabajadores (Razeto, 1988) el proceso de capitalización adquiere vital importancia al convertirse en un elemento que permite mantener la actividad productiva y así generar los ingresos que permitan retribuir a sus trabajadores, a la vez que brinda una mayor capacidad de controlar las condiciones técnicas de producción, gestionando la combinación de su fuerza de trabajo con los restantes factores (Razeto, 2002) y generando nuevas oportunidades de negocio (por ejemplo, a partir de la producción de insumos). Al haber sido estos bienes adquiridos con el producto del trabajo realizado de manera conjunta, existe una apropiación colectiva de los medios de producción, uno de los elementos que según Gaiger (2004) determina la racionalidad específica sobre la que descansa la eficiencia de los emprendimientos de la economía solidaria.

Entendiendo que la decisión de realizar estas inversiones implica una resignación de ingresos actuales en pos de ingresos futuros –trabajo presente y futuro en términos de Razeto (1988)- podemos ver cómo este proceso sólo puede explicarse porque los trabajadores se sintieron dueños del emprendimiento (vinculación económica), confiaron en la empresa (transparencia) y aprovecharon el contexto favorable para realizar estas inversiones que beneficiaran a la organización, entendiendo esta transformación como un mecanismo que le permita seguir siendo útil para sus asociados (cognición). En algunos relatos, podemos ver como el contexto (la convivencia de

ingresos mercantiles con los provenientes del programa) permitió que esta capitalización se realizara sólo a partir del trabajo presente, sin sacrificar el trabajo futuro a partir de la adquisición por medio de préstamos.

Adicionalmente, podemos identificar en este proceso la presencia de un acto de cooperación recíproca¹¹⁴ a la hora de pensar en el aporte del dinero con el cual adquirieron estos elementos, ya que esos ingresos que resignaron cada uno individualmente sirvieron para fortalecer al colectivo del cual todos forman parte.

ii. Distribución de excedentes

Retomando Gaiger (1999), existen una serie de aspectos que, constituyéndose tradicionalmente como prerrogativas del capital, adquieren un rol particular en estas organizaciones, donde no existe separación entre capital y trabajo. Ejemplo de ello son las retribuciones a sus trabajadores: mientras que en una empresa capitalista el salario es un costo que asume el capital para valorizarse, en una organización de la economía popular, social y solidaria, la retribución acorde al trabajo es un elemento central de su identidad y uno de sus principales objetivos. Así es que se elimina el excedente apropiado por el capital (Gaiger, 2004), y salario y beneficio pasan a integrarse en la categoría excedente del trabajo.

El buen desempeño económico de la cooperativa permite a sus asociados la obtención de excedentes, creando incentivos a sus asociados para mantenerla y mejorarla. Como vimos anteriormente, los trabajadores debieron decidir el destino de los ingresos obtenidos, proceso donde se encuentra una tensión entre retribuir en mayor medida el

¹¹⁴ Como señalamos en el marco teórico, los distintos matices de reciprocidad muestran progresiones acerca de lo que es colectivizado, siendo la cooperación uno de los más altos niveles de reciprocidad (Flury, 2017).

trabajo o asegurar la continuidad de la organización mediante el proceso de capitalización. En la retribución al trabajo ¿cómo se decide y produce ese reparto?

La Ley N° 20.337 que regula a las cooperativas establece que sus excedentes son distribuidos en proporción al uso de servicios sociales; tratándose de cooperativas de trabajo, esto se traduce en la cantidad y calidad de trabajo que cada asociado haya realizado en el marco de la misma. Como punto de partida, debemos tener en cuenta la existencia de dos componentes de retribución a sus asociados, conviviendo el proveniente del programa estatal con el que es obtenido a partir de los ingresos de la cooperativa por su actuación en el mercado. Como analizamos en el capítulo anterior, mientras el primero es establecido por el Estado, el reparto del segundo es definido soberanamente por sus asociados conforme la ley, quienes pueden escoger principios como el igualitarismo (a todos por igual), equitativo (en función del trabajo aportado), basarse en un criterio externo, o una combinación entre estos y otros criterios (Burín, Heras, & Colombo, 2011).

En las experiencias analizadas prevalecieron criterios diferentes, guiándose muchas veces por criterios de retribución propios del tipo de actividad productiva (la construcción) enmarcados en la solidaridad recíproca característica de estas organizaciones. Sí cabe destacar que desde la Federación se enfatizó en que se busca guiar a las cooperativas, pero dejando que cada una realice su propio recorrido.

Este mecanismo a partir del cual el buen desempeño económico de la cooperativa se refleja en mejores ingresos personales para sus asociados refuerza el vínculo y compromiso entre la organización y sus integrantes, el cual se institucionaliza a partir del reparto de excedentes (Vuotto, 2011), que observamos en afirmaciones como “*Se trabaja por producción, cuanto más trabajás más se gana y hay más reparto para cada*

asociado” (Luis, Op.cit.), *“las obras son de nosotros, si hay que trabajar 10 hs se trabaja 10 hs”* (Cristian, referente cooperativa, s/f) o *“si nosotros no avanzamos no construimos, si no cumplimos el compromiso de la obra el compañero no cobra nada , llega a fin de mes y no tiene nada para comer”* (Hugo, Op.cit.). Estos testimonios que clarifican el impacto para los asociados del buen funcionamiento de la cooperativa reafirman la transparencia señalada en el apartado anterior y se retroalimenta con la confianza que tienen sus asociados en que un buen funcionamiento de la cooperativa redundará en beneficios para cada uno.

El análisis de estos dos aspectos nos permite reafirmar lo analizado en el capítulo anterior cuando nos referimos a la participación económica de los asociados: si bien existió un componente en el programa que en principio parecería vulnerar este principio cooperativo, al no limitarse el libre accionar por fuera del programa, pudo ser aprovechado por sus integrantes como piso que les permita seguir desarrollando su actividad y ampliando sus ingresos. A partir de ello, pudieron continuar y potenciar su actividad, participando económicamente de la cooperativa, tanto en la generación de ingresos como en la distribución de los resultados.

b. La gestión de la empresa cooperativa

Aun comprendiendo que lo económico y lo social no pueden pensarse de manera separada, para realizar este análisis tomaremos la distinción de Vuotto (2011) entre los aspectos referidos a la empresa cooperativa y los que refieren a la asociación, centrándonos en este apartado en la gestión de la empresa cooperativa: ¿cómo y qué producir, dónde vender, a qué precio? son algunas de los interrogantes y definiciones

que surgen en lo que, interpretando los principios de Buchez¹¹⁵, entendemos como el pasaje de obreros a empresarios, con la particularidad que en este caso el punto de partida de sus asociados fue el de destinatarios de un programa social, lo cual implicó al inicio la mera ejecución de las obras conveniadas.

Anteriormente destacamos dos elementos vinculados al tratamiento de los excedentes: una distribución equitativa entre sus asociados, que les permita contar con ingresos dignos, y un proceso de capitalización que posibilite el sostenimiento de la actividad productiva a más largo plazo. Sin embargo ¿cuáles fueron las decisiones a partir de las cuales pudieron obtener esos excedentes?

Hemos dicho que la actividad de la cooperativa, construcción, no fue elegida por sus integrantes sino que derivó de la política a partir de la cual fueron creadas. Una vez consolidados en esta tarea, fueron los propios trabajadores quienes decidieron la forma en que la empresa podía continuar desarrollando su actividad. En esta línea, es que identificamos dos estrategias que fueron tomando de manera simultánea: por un lado, el trabajo de construcción más allá de la ejecución de los programas; por otro, la diversificación de actividades. De este modo pudieron mantener y ampliar los puestos de trabajo a partir de su relación con diversos actores de la demanda (Estado y privados) para la venta de sus productos.

La primera estrategia, como hemos señalado, se inició en el año 2006, cuando fueron subcontratadas por PIPSA para actividades de construcción del Plan Federal de

¹¹⁵ Estos principios, formulados por Phillipe Buchez en 1831 como un plan de asociación obrera, son considerados como la base teórica del cooperativismo de trabajo.

Vivienda¹¹⁶; de las 100 viviendas iniciales, finalizan construyendo 750, ampliación que los asociados atribuyen a la capacidad de trabajo¹¹⁷, o al hecho que “trabajo que asumía, trabajo que terminaba, porque esa seriedad (...) cuando nos sentamos en mesa de negociación es nuestro carnet de identidad” (Luis, Op.cit.).

Resulta de gran importancia este momento ya que lo identificamos como el inicio de un proceso de hibridación de recursos (Laville, 2004) en referencia a la combinación de diversas formas en que las organizaciones obtienen sus ingresos y los principios predominantes en la misma; en este caso, vemos como del aporte estatal comienza a transitarse un proceso donde los recursos financieros se generan a partir de la contratación del sector privado. Retomando los conceptos de Polanyi señalados en el marco teórico, vemos como la reproducción de estas experiencias que se basó en un inicio en el principio de la redistribución, comienza a articularse con una lógica de intercambio mercantil.

Esta contratación por parte de empresas privadas se complementó con la ampliación del vínculo con el Estado, ya no cómo cooperativas de programas sociales sino como licitadoras de obra pública, lo que hace que la racionalidad redistributiva vaya transicionando hacia una de intercambio mercantil¹¹⁸.

¹¹⁶ A diferencia del Plan de Emergencia habitacional, se trataba de módulos de mayor tamaño y el mismo no estaba destinado a cooperativas de trabajos encuadradas bajo la figura 3026 sino a empresas de la construcción.

¹¹⁷ Otros entrevistados, pertenecientes a otra Federación destacaron las características con las que trabajan sus cooperativas, al afirmar que se caracterizan por “la eficiencia, estamos parejos, le competimos a cualquiera” (Rául, Dirigente FECOOTRAUN Catamarca, 2017).

¹¹⁸ Si bien en ambos casos el dinero es aportado desde el Estado, esta transición en la racionalidad se basa en el pasaje de cooperativas receptoras de un programa social a vendedoras de productos y servicios al Estado.

En el año 2008, ya con las obras del San Jorge finalizando, como consecuencia de la solidez y capacidad del trabajo de estas cooperativas demostrada en las obras anteriores de gran envergadura, el Estado contrata a la Federación para la recuperación (y posterior mantenimiento) de 200 hectáreas abandonadas en los bosques de Ezeiza con el objetivo de crear un centro recreativo que fue inaugurado en el año 2013. Para la ejecución de las obras, cada cooperativa contribuyó con 4 asociados, como forma de asegurar el trabajo para todos sus integrantes (Cristian, 2013)¹¹⁹. Otras obras en esa misma línea que podemos mencionar son la refacción en el Hospital de La Plata, ampliación y mantenimiento de escuelas, Obras en el Barrio Las Margaritas o la recuperación del edificio del INAES (2013) entre otras.

La otra estrategia se vincula con la diversificación de actividades que les permita un crecimiento. En el caso de la producción de insumos para la construcción (facilitado por el proceso de capitalización analizado anteriormente), se trata de una actividad que emerge ligada a la posibilidad de colocar esos productos en el mercado, siendo que conocían la demanda por parte de las obras de construcción al ser ellos mismos quienes las ejecutaban. Así es como comenzaron con la fabricación de placas, piletas, cerramientos, cercos perimetrales y premoldeados entre otros, con los cuales *se autoabastecen en las cooperativas* (Cristian, 2009)¹²⁰ y además *trabajan para afuera* (Juan, Op.cit.) -en referencia a la demanda privada que proviene del mercado-. Algunas incluso funcionan “*sin subsidio, todo excedente*” (Luis, Op.cit.). Para el cálculo de costos, afirman conocer el costo del trabajo que realizan, y tener en cuenta la competencia por precio, y buscan identificar “*cuáles son los mercados a los que hay*

¹¹⁹ Testimonio recuperado de material audiovisual “Puesta en valor de los Bosques de Ezeiza a través de cooperativas de trabajo” disponible en la bibliografía.

¹²⁰ Testimonio recuperado de material audiovisual “FeCooTraUn Florencio Varela (Parte 1)” disponible en la bibliografía.

que apuntar y empezar a producir algo que sea realmente nuestro” (Juan, Op.cit.) como forma de lograr un diferencial.

En varios testimonios se destaca la faceta empresaria de la federación, a partir de afirmaciones como *“Nosotros nos convertimos en una PYME social”* (Luis Op.cit.) o *“la cooperativa (funciona) como una empresa social”* (Juan, Op.cit.). A partir de ello es que podemos comprender la importancia otorgada por la federación a su participación en la Regional Sur (Quilmes, Florencio Varela y Berazategui) de CGERA (Confederación Empresaria de la República Argentina), de la cual ocupa la vicepresidencia. En relación a ello, destacan su vínculo con las Pymes - *Porque nosotros no sólo trabajamos, sino también consumimos, consumimos a las Pymes* (Luis, Op.cit.)- y con las empresas de la región, y las oportunidades de negocios que se abren a partir de una presencia en dichos espacios, *“propiciando un ida y vuelta entre las Pymes y las cooperativas”*.

Vemos entonces cómo, desde las cooperativas, se da un trabajo activo en la búsqueda de nuevos canales de venta que redunden en ingresos para sus asociados, que se refuerza con el intento de diferenciación de sus productos, promoviendo articulaciones que prioricen lo local.

c. Integración e intercooperación

Un aspecto que consideramos de vital importancia a la hora de observar esta faceta empresaria es la articulación que lograron entre cooperativas. Aún antes de conformarse la federación, las entidades comienzan a trabajar de manera conjunta, concertándose *“reuniones con los consejos de administración para organizar las compras de los materiales y eso generaba que pudieran salir a pelear mejores precios en el mercado por la cantidad de compras”* (Luis, Op.cit.). Esta integración es identificada como parte

de un proyecto de *“desarrollo hacia el futuro, no sólo por la necesidad de trabajo”* (Juan, Op.cit.). Los mismos protagonistas lo identifican como un elemento fundamental para su desarrollo, ya que al relatar su experiencia como EE con las cooperativas del PRIST-AT *“Nos preguntan cómo hicimos, y le decimos que lo primero que hicimos fue empezar a trabajar en conjunto”* (Juan, Op.cit.).

Además de visibilizar al sector y la fortaleza de la organización solidaria (Sosa, 2018) la integración cooperativa permite ganar en escala y poder en el mercado (Vuotto, 2011), tal como reflejan los asociados *“se agrupan para mejorar algunas condiciones de laburo, las compras y ayudarse unos a otros”* (Cristian, Op.cit.). Así, desde la federación se busca acompañar el proceso de las diferentes cooperativas:

“La Federación oficia (...) como aglutinadora de trabajo. Nosotros pedimos trabajo como Federación (...) Se hace así porque las cooperativas no todos tienen la capacidad de salir a buscar el laburo, que es lo más difícil, para una cooperativa es salir a captar mercado. La federación selecciona los compañeros, los cuadros para ir al ministerio, firma los convenios, y desde la federación se reparten los trabajos” (Luis, Op.cit.).

Este reparto, afirman, se realiza en las reuniones semanales de la Federación (todos los viernes), en función de la capacidad de cada cooperativa de absorber el trabajo disponible. En estas reuniones, cada cooperativa envía un delegado y se intercambia sobre la situación de cada una de sus asociadas. Vemos además una división de trabajo al interior de las cooperativas y la Federación, que entendemos tiene que ver con potenciar las posibilidades de trabajo de cada una, y por ende, de sus asociados. En estas reuniones de consejo también se plantean los esquemas de trabajo y las problemáticas, y se resuelven las pautas de funcionamiento.

La participación en los espacios de la Federación (que no es realizada por todos los asociados de las cooperativas) es percibida como un trabajo que se realiza por fuera del que concierne a la cooperativa e identificada como un *trabajo político* basado en el *compromiso y el interés por lo social* (Hugo, Op.cit.).

Otro aspecto de la gestión empresarial es que la integración cooperativa marca la diferencia en lo referido al acompañamiento a partir de un equipo técnico, equipo legal y contable que apoyan la estructura de trabajo. Se logra de este modo que todas las cooperativas asociadas a la Federación tengan su documentación administrativo-contable y legal actualizada, lo cual les permite ser contratadas y facturar por los servicios y bienes vendidos. Se evidencia además un esfuerzo por comprender la importancia de este tipo de tareas: *“yo siempre digo a los compañeros, es tan importante el laburo en la obra como los compañeros que están administrando”* (Luis Op.cit.).

Volviendo a la presencia de los principios cooperativos, observamos como la cooperación entre cooperativas¹²¹ (sexto principio) se constituye en una orientación con una marcada influencia en el caso de FECOOTRAUN FV, en tanto la identificamos como uno de los elementos que permitió su continuidad al generarle no sólo mejores condiciones de competencia en el mercado, sino forjar lazos que potencien cada una de las experiencias individuales, buscando ser competentes y no meramente competitivas (Bragulat, 2005) en su conjunto. Así como en el marco teórico definimos a la cooperación como un accionar en conjunto que trasciende a sus integrantes, aquí la integración logra una nueva organización que trasciende a sus cooperativas asociadas

¹²¹ La ACI define al mismo de la siguiente manera: Las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales e internacionales.

para permitir su fortalecimiento e instalación como un actor económico que plantea una lógica que exceda a la del mercado, introduciendo la reciprocidad articulada con el principio de intercambio mercantil.

d. La gestión de la asociación

Retomando la distinción del apartado anterior entre la empresa cooperativa y la asociación (Vuotto, 2011), nos centraremos ahora en los aspectos referidos a la asociación, donde analizaremos las prácticas que se dan al interior de las organizaciones a partir de las cuales la gestión asume un carácter específico (Fairbain, 2005; Flury, 2017). Exploraremos así en aquellos aspectos que Fairbain define como “lo social”, tomando algunos elementos como la relación entre los asociados, los procesos de participación, los dispositivos para la toma de decisiones, el vínculo con la comunidad (2005), y las características interdependientes identificadas por Gaiger (2013), relacionadas a la organización interna de las experiencias económicas y a sus interacciones con el entorno y la sociedad: autogestión, democracia, participación, igualitarismo, cooperación, viabilidad, responsabilidad social y desarrollo humano. De esta exploración compartimos algunos hallazgos destacables que expresamos en términos de conformación de i) liderazgos, ii) aprendizaje de la autogestión, iii) participación y toma de decisiones y iv) la solidaridad como diferencial cooperativo.

i. Liderazgos

En tanto grupo de personas que interactúan de manera coordinada bajo normas y pautas en la búsqueda de la consecución de objetivos (Burin, Istvan, & Levin, 2014), al interior de las cooperativas se da una división de funciones y roles. Partiendo de entender al poder como la posibilidad de afectar el comportamiento de otros individuos, los autores anteriormente citados afirman que al reconocer la capacidad de una persona para dirigir un grupo aceptando su liderazgo, el mismo se cohesiona y fortalece.

Los entrevistados destacaron reiteradas veces el rol del liderazgo de su presidente que *“logra unificar a todas esas cooperativas recientemente creadas (en la práctica, todavía no estaba la figura de Federación) para organizar las compras de los materiales”* (Luis, Op.cit.). Incluso este rol se pone de relieve al pensar el momento de la reconfiguración de las experiencias: *“Éramos 10 cooperativas, algunos queríamos renunciar, éramos 5, 4 en cada una, y ahí Cristian dice “vamos a rearmar las cooperativas y salir a buscar laburo, si nosotros tenemos una carta de presentación que hicimos 200 viviendas”* (Hugo, Op.cit.).

En sintonía con los roles del liderazgo señalados por Burin, Istvan, & Levin (Op.cit.), vemos como en este caso el liderazgo acompañó y favoreció el crecimiento del conjunto, promoviendo la participación, organización y movilización.

En este sentido Gaiger (2013), destaca los liderazgos genuinos que valorizan la vida comunitaria y el asociativismo y que se fortalecen al retroalimentarse de experiencias de organización y lucha donde los participantes forjan una identidad común y lazos de confianza, tal que les permiten defender sus intereses de manera colectiva.

Los liderazgos no sólo revistieron importancia por ser estos referentes quienes promovieron la conformación de articulaciones sectoriales que aportaron a la perdurabilidad, sino que este elemento ha sido ponderado también por responsables del E.E. FECOOTRA, destacándose la incidencia de los liderazgos cooperativos:

“pudimos poner una persona, un territorial de confianza, y esa persona estuvo todos los santos días machacando el tema cooperativo, y se convirtió en un líder específico y a partir de ahí se pudieron generar 4 cooperativas que están en

condiciones de salir del programa” (Matías, Responsable E.E. FECOOTRA, 2017).

Ahora bien, la figura del líder si bien quizá ha sido decisiva en momentos críticos, no es suficiente para consolidar la madurez de una organización colectiva. Esto nos da lugar a analizar el aprendizaje en la autogestión por el que transitaron estas experiencias.

ii. El aprendizaje en la autogestión

Como señalamos anteriormente la cooperativa sirvió como espacio de aprendizaje de un trabajo concreto, relacionado al oficio de la construcción, que se encuentra alineado con los objetivos de los programas que lo vinculan como un espacio de: *“ese era el desafío: reconvertir al trabajador porque acá, conformaron esas cooperativas los desocupados que quizás que eran pizzeros, remiseros, y se los pasa a la construcción”* (Luis, Op.cit.) o *“yo era camionero (...) toda la vida había corrido arriba de un camión”* (Hugo, Op.cit.). A esta reconversión y aprendizaje atribuyen muchas de las dificultades en la ejecución del trabajo con las que se encontraron al inicio de las cooperativas.

Sin embargo, hay otro aspecto vinculado a lo que Flury (2011) entiende como una resignificación del aprendizaje a partir de los dispositivos asociados a la práctica de la autogestión o a lo que Tiriba (2007) llama proceso práxico-educativo de la economía popular. Este aspecto tiene que ver con el tránsito por estas organizaciones que les enseñó a los trabajadores a actuar como asociados a una cooperativa, proceso en el que podemos identificar dos cuestiones relevantes.

Por un lado, dicho tránsito se constituyó como un espacio de aprendizaje en procesos de autogestión, donde a partir de la práctica concreta del cooperativismo los individuos fueron forjando identidad colectiva: *“yo creo que la cooperativa nos dio la posibilidad de aprender uno del otro y el compañerismo, que fue una de las bases”* (Hugo, Op.cit.).

Esta mirada de la cooperativa como espacio de aprendizaje nos permite comprender la importancia que le atribuyen también como ámbito de contención al entender su capacidad de incorporar sectores excluidos del mercado de trabajo, integrando trabajadores formados con jóvenes sin calificaciones laborales: *“acá hay compañeros que se jubilaron y siguen laburando (albañiles, oficiales, etc.) y vienen chicos nuevos que por ahí no tienen la oportunidad de laburar o dejaron el estudio, y con nosotros salen profesionales”* (Hugo, Op.cit.).

Por otro lado, el aprendizaje de lo que identificamos como aspectos vinculados a la gestión cooperativa, como el funcionamiento de las instancias de participación, el conocimiento y cumplimiento de los requisitos legales, entre otros. La cooperativa se constituye entonces como un espacio donde aprender haciendo, experiencia que la Federación busca transmitir a las cooperativas que tienen a cargo como EE: *“la función de la reunión de consejo, la función de la asamblea, cómo escribir las actas... todas esas cosas que nosotros las aprendimos a los tropezones y esa experiencia queremos volcarla”* (Juan, Op.cit.). Este último aspecto es el que nos permite revalorizar el rol de las organizaciones provenientes de la EPSS como ejecutoras de programas de creación de cooperativas, ya que en todas las entrevistas se remarca la importancia de acompañar el proceso e incentivar a que den *“ese salto de organización de empezar a trabajar como cooperativa realmente”* (Juan, Op.cit.). Esto se vincula con lo señalado en el capítulo anterior por el vocal del INAES perteneciente al cooperativismo de trabajo.

iii. Procesos de participación y toma de decisiones

Por último, analizaremos un valor particular en el trabajo autogestivo, que consiste en permitir a sus integrantes no sólo ser sino sentirse como propietarios del emprendimiento (Gaiger, 2013), logrando asociarse para realizar un proyecto colectivo compartido (Vuotto, 2011). Esta participación, entendida como el ejercicio del poder de

toma de decisiones y de actuación sobre la realidad, se convierte en un medio para lograr una gestión eficiente al promover un mayor compromiso con la organización (Burin, Istvan, & Levin, 2014).

A partir de las entrevistas pudimos observar que el ejercicio democrático fue un elemento a partir del cual sus integrantes comenzaron a sentirse dueños de la cooperativa:

“eso sólo se logra cuando vos le das participación en las decisiones a tus compañeros, hay un consejo de administración de 5, 6, 7 personas, pero si esos creen que son el dueño de la cooperativa ahí es donde está el error, ahí es donde muchas cooperativas fracasan” (Luis, Op.cit.).

Este ser y sentirse propietarios junto a otros y percibir el poder que esto les confiere, genera que experimenten el trabajo que en él realizan como algo diferente; este tipo de trabajo dota de creatividad a sus integrantes al permitir además la construcción de vínculos sociales entre los mismos (Gaiger, 2013), estableciendo esa sociabilidad fundada en la solidaridad que identificamos en el marco teórico como elementos distintivos del componente cooperativo y asociativo.

e. La solidaridad como diferencial cooperativo

Todos los elementos analizados nos permiten identificar la existencia de este diferencial que perciben sus integrantes en relación a otras formas de trabajo, al afirmar *“sentirse parte de una gran familia”* (Juan, Op.cit.) o *“la solidaridad es estar todos juntos”* (Hugo, Op.cit.).

Esta solidaridad posee un efecto concreto brindando competitividad y viabilidad al construir vínculos sociales entre sus integrantes dotándolos de creatividad (Gaiger, 2013):

“Nosotros no nos vamos a pelear con los compañeros, así nos tengamos que llevar menos plata, pero no es nuestro objetivo dejar compañeros fuera de carrera, sino buscar para conseguir más trabajo y poder involucrar más compañeros. Esa es la diferencia entre una cooperativa de trabajo y una empresa de capital” (Luis, Op.cit.).

Vemos aquí cómo los trabajadores se sienten directamente responsables de lo que sucede con la cooperativa y eso los motiva a buscar nuevos trabajos, una de las ventajas del trabajo autogestionado propiciadas por el ambiente democrático que amplía la capacidad productiva de los individuos, que junto a la propiedad conjunta promueve un mayor rendimiento del trabajo (Albuquerque, 2004) estimulando su actividad y brindando mayor satisfacción a sus dueños (Burin, Istvan, & Levin, 2014)

Estas relaciones entre los asociados hacen a la diferencia cooperativa y se constituyen como fuente de posibilidades (Vuotto, 2011). Por ello, a la vinculación económica que identificamos en apartados anteriores entre los asociados y la cooperativa, debemos entonces agregar el aspecto relacional entre sus asociados como un elemento que aporta a la valorización de la organización: ya no se trata simplemente de hacer que la cooperativa funcione para que le vaya bien a uno, sino también porque del trabajo de cada uno depende que sus compañeros también puedan obtener mejores retribuciones. Esta lógica de cooperación, complementariedad y coordinación (Flury, 2017) hace que cada trabajador sea consciente de las consecuencias de su trabajo y el impacto que eso tiene, tanto en lo personal como en lo colectivo: *“no nos interesa la rentabilidad solo*

por la rentabilidad misma, si no por el crecimiento del conjunto” (Luis, Op.cit.). De este modo, se hace posible trascender una de las dificultades que surgen al comprender la cooperativa como un medio para resolver necesidades inmediatas de manera individual (Vuotto, 2011), a medida que se van generando normas comunes relativas al carácter asociativo, donde las relaciones interpersonales se configuran con un modelo cooperativo y no competitivo-individualista (Burin, Istvan, & Levin, 2014).

Los entrevistados perciben esta diferencia entre lo individual y lo colectivo, al afirmar *“cualquiera de los compañeros que ves acá adentro tienen el grado de pertenencia de su cooperativa muy arraigado, a partir de ahí le empezás a hacer un cambio de conciencia”* (Juan, Op.cit.).

En base a estos testimonios, podemos advertir que la solidaridad se erige como un elemento que brinda competitividad y viabilidad a las cooperativas y una eficiencia económica – a la cual se llega a través de la propiedad conjunta, la autogestión, la cooperación y el trabajo asociado -sumada a una distribución equitativa de los resultados. En este sentido, Vuotto (2011) afirma la existencia de una resiliencia cooperativa al referirse a la capacidad de las cooperativas de trabajo de atravesar de mejor manera períodos de crisis, y Razeto (1988) caracteriza la emergencia de un nuevo factor que mencionamos anteriormente, el Factor C, el cual denota la existencia de elementos como la cooperación, colaboración, compañerismo, etc., los cuales permean la gestión de la organización, forjando una conciencia de lo colectivo que tracciona a sus integrantes a una mayor productividad. Es así que podemos identificar cómo la cooperación aporta cierto nivel de eficacia económica (Gaiger, 1999; Vuotto, 2011) que produce efectos tangibles y beneficios reales, en comparación con la acción individual y la cooperación técnica no solidaria.

Entendemos que estos elementos lograron que estas experiencias se consoliden en lo que en el marco teórico definimos como organizaciones capitalizadas (Caracciolo Basco & Foti Laxade, 2003), conformando una alternativa económica real para sus integrantes.

V.3. Conclusiones preliminares del análisis microeconómico

En este capítulo nos propusimos analizar la dimensión microeconómica de la sostenibilidad, entendiéndola como uno de los factores necesarios, que en conjunción con el escenario macro y mesoeconómico permitió la continuidad y consolidación de experiencias que surgieron de un programa social, tomando como caso el de la Federación de Cooperativas de trabajo unidas de Florencio Varela. Cabe destacar que su historia demuestra que a pesar de haber surgido como respuesta a un programa social donde se agruparon personas por una necesidad concreta de trabajo y no por una identificación con los principios y valores cooperativos, el proceso que llevaron a cabo permitió consolidar a estas experiencias en una dimensión económica, política y social.

Luego de la implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional que les dio origen, las cooperativas analizadas comenzaron un proceso de diversificación. Por un lado, en lo referido a los actores con quienes celebraron vínculos contractuales, pasando de una relación únicamente con el Estado en el marco de un programa social a la contratación por parte de empresas privadas o del Estado pero ya no como ejecutoras de un programa social, sino como empresa que celebra un vínculo contractual regulada por la reciprocidad hacia dentro y por el intercambio mercantil hacia fuera. Por otro lado, esta transformación se verificó en el tipo de actividades llevadas a cabo, a partir del desarrollo de emprendimientos vinculados a eslabonamientos y producción de insumos para las cooperativas originales en un principio, que luego se volcaron hacia el mercado ampliado. A partir de ello, pudimos identificar una hibridación de recursos que les permitió dejar de depender exclusivamente del financiamiento del programa que les dio

origen, comenzando a convivir, en los términos introducidos en el marco teórico, ingresos provenientes de la redistribución con los del intercambio mercantil.

Este análisis se encuentra atravesado por dos tensiones que procuramos poner en diálogo, dando cuenta del carácter multidimensional de la sostenibilidad. Por un lado, si bien afirmamos que las organizaciones de la ESPS portan una lógica diferenciada donde predomina el principio de reciprocidad, se encuentran insertas en un mercado con hegemonía de la lógica mercantil. Por otro, a la hora de analizar los elementos de valoración microeconómica, no se puede dejar de lado los aspectos sociales y culturales comprendidos en las mismas.

Un primer aspecto a destacar es que la vinculación económica y cognición de sus integrantes permitió que los mismos adquirieran una plena identificación entre ellos y la cooperativa, razón por la que pudieron afrontar un proceso de capitalización (entendido éste como la adquisición de medios materiales), aún cuando esta implicó una resignación de ingresos en pos de comprender la importancia futura para ellos y sus organizaciones de propiedad conjunta. Este proceso se convirtió entonces en un elemento que posibilitó no sólo mantener la actividad productiva sino también diversificarla, por lo que pudieron ir generando nuevas fuentes de trabajo que se tradujeron en una ampliación de la organización que en consecuencia permitió mejorar la retribución a sus asociados-trabajadores en un momento posterior.

Los aspectos analizados nos permiten ponderar a la organización cooperativa no sólo en clave de viabilidad económica, sino también como experiencia de transformación en cuanto al lugar y compromiso de sus integrantes con lo común. Ese proceso les permitió sentirse dueños, asumiendo la responsabilidad que implica llevar adelante una empresa con fines sociales. Además, esta vinculación, sumada a mecanismos democráticos y

equitativos para la distribución de excedentes permitió que observen el buen desarrollo económico de la organización como fundamental para la obtención de ingresos personales, traduciéndose en mayor compromiso a la hora de realizar su aporte de trabajo. La presencia del Factor C implicó además la vinculación entre aportes y resultados individuales con los logros colectivos.

La conformación de la Federación implicó un fortalecimiento no sólo político sino también en términos económicos, al permitirles operar a escala y desarrollar mecanismos de inter-cooperación a partir de los cuales pudieron actuar de forma conjunta en el mercado. Este proceso fue impulsado por liderazgos que contribuyeron a fortalecer la conciencia cooperativa del conjunto.

Las cooperativas se constituyeron también como un espacio de aprendizaje, tanto del oficio de la construcción como de la cultura cooperativa, y esta experiencia es la que buscan transmitir a partir de su rol como EE, visibilizando a partir de su propio ejemplo las potencialidades del trabajo asociativo. A partir de las diferentes dimensiones analizadas podemos identificar la existencia de un diferencial en esta forma de organización y observar cómo el mismo actúa como elemento de valorización económica, brindando competitividad y viabilidad al construir vínculos sociales entre sus integrantes y entre ellos y la cooperativa.

VI. CONCLUSIONES

Al iniciar este trabajo nos propusimos estudiar el apoyo brindado por el Estado a la economía popular, social y solidaria durante el período 2003-2015, indagando acerca de su carácter y las potencialidades que el mismo conllevó para el sector solidario de la economía. Motivó esta investigación la necesidad de problematizar, desde una perspectiva de economía plural, la forma en que el Estado puede promover mecanismos de redistribución tendientes a fortalecer el sector solidario de la economía, facilitando el desarrollo de organizaciones que no estén regidas exclusivamente por la lógica del capital, lo que sólo puede entenderse en el marco de un proyecto de desarrollo con inclusión, donde aquel asuma un rol clave como garante del mismo.

Si bien en un principio la intención era realizar un análisis microeconómico de cooperativas de trabajo, que surgidas a partir de una política pública, lograron dejar de subsistir exclusivamente del apoyo estatal y constituirse como emprendimientos asociativos autónomos, advertimos que al introducirnos en el concepto de la sostenibilidad, ese estudio se tornaría insuficiente por lo que decidimos incorporar los análisis de los niveles macro y mesoeconómico, los cuales cobraron particular relevancia para comprender la sostenibilidad de la EPSS en el período analizado.

En los primeros capítulos trabajamos en relación al componente macroeconómico, donde identificamos la relevancia en la agenda de gobierno asignada a la EPSS en el período analizado, la cual fue puesta en acción a partir de las asignaciones presupuestarias que permitieron llevar estas políticas a cabo, que se incrementaron a lo largo de los años, alcanzando muy altos niveles de ejecución. Producto de ello es que el cooperativismo de trabajo tuvo un exponencial crecimiento.

Estos programas, además de atravesar el gobierno (teniendo presencia en la mayoría de organismos), generaron una serie de articulaciones ministeriales y de diferentes niveles gubernamentales en torno a un protagonismo del MDS, por lo que identificamos el carácter integral de las políticas, que se plasmó asimismo en las adecuaciones burocráticas del organismo rector de estas organizaciones, el INAES.

Retomando los interrogantes planteados al inicio de este trabajo, donde nos preguntamos *¿cómo fue su surgimiento? ¿en qué contexto económico se desarrollaron? ¿cómo fue el apoyo recibido?* Y a partir del análisis realizado, podemos afirmar que la política vinculada al sector navegó entre dos polos: como herramienta que permita la atención a las situaciones de vulnerabilidad y como un mecanismo que permita una forma de abordar lo económico, donde la solidaridad recíproca pueda ir disputando espacios a la lógica mercantil-capitalista, por lo que podemos concluir que no existió una visión homogénea de la EPSS ni de su rol en el sistema económico.

Así es como se implementaron una diversidad de programas relacionados con diferentes elementos y etapas del proceso productivo. Cabe aclarar que si bien predominaron tanto desde la formulación como desde la asignación presupuestaria (y fueron las más emblemáticas) aquellas estrategias destinadas a la atención a la vulnerabilidad, que englobamos en cooperativas 3026, esto no fue en desmedro de aquellas que identificamos como bases de sustentación de la economía solidaria (políticas de transferencia, apoyo productivo, financiamiento o apoyo a la comercialización), las cuales fueron ampliándose a lo largo del período analizado.

Creemos que la convivencia de ambas estrategias se vio atravesada y justificada por el contexto económico del período analizado, el cual estuvo marcado en un primer

momento por un contexto de crisis que marcaba como prioritaria la necesidad de salida de la pobreza de amplios sectores de la población. Luego de una primera etapa de crecimiento, y en atención al contexto de estancamiento que marcó el inicio del segundo momento, se produjeron transformaciones que ampliaron esta estrategia, a la vez que se acompañando las experiencias existentes, mientras se siguió manteniendo la atención a la vulnerabilidad bajo nuevas herramientas programáticas.

Desde estas políticas de atención a la vulnerabilidad se buscó promover la inclusión transformando drásticamente la lógica de la focalización de los modelos neoliberales a partir del impulso a nuevas formas de organización económica centradas en el trabajo, brindando herramientas que permitan una inserción laboral en el marco del sector solidario, previendo una continuidad entre las cooperativas de los diferentes momentos y programas y valorizando el saldo organizativo de dichas experiencias.

A partir de ello, podemos concluir que el rol del Estado en este proceso cobró una crucial relevancia, generando mecanismos de redistribución orientados a la inclusión, visibilizando y consolidando un sector solidario de la economía, y propiciando un modelo económico donde tengan cabida y proyección este tipo de experiencias. Cabe asimismo destacar importantes avances en cuanto a su institucionalización, como la creación de la figura del Monotributista Social o la Ley de Promoción del Microcrédito. En esa misma línea, podemos mencionar como desafíos de cara al futuro la sanción de una ley específica para cooperativas de trabajo, una ley nacional de economía social y solidaria y la modificación de la actual Ley de cooperativas, los cuales marcarían los pisos de una nueva legitimidad para el desarrollo del sector.

Entendiendo la multiescalaridad a la hora de pensar la sostenibilidad, continuamos nuestro análisis con el estudio del nivel mesoeconómico, donde exploramos las

articulaciones que se realizaron como forma de supervivencia y perdurabilidad, principalmente, a partir del vínculo entre el cooperativismo emergente de los programas estatales y el cooperativismo integrado o tradicional.

Retomando los ejes introducidos al inicio acerca de las relaciones que las cooperativas surgidas a expensas de una política social entablaron con otras entidades de la economía social, podemos afirmar que se generó una experiencia donde el cooperativismo tradicional se consolidó como grupo de mediación, participando de un proceso que identificamos como de coproducción y coparticipación, acentuándose este último componente en el segundo momento de la incubación cuando las federaciones asumieron el rol de Entes Ejecutores de las cooperativas 3026 a partir de reconocer el enfoque novedoso y el carácter inclusivo de estas políticas.

Entendiendo que una de las principales críticas provenientes del sector apuntó a la vulneración de los principios cooperativos, procedimos a analizarlos en estas organizaciones, donde pudimos observar que las cooperativas provenientes de los programas, si bien se originan en una situación de dependencia, no necesariamente encuentran limitado su accionar, si se toma en cuenta el margen de acción que se despliega posteriormente, razón por la que este argumento queda parcialmente invalidado.

En este proceso cobró particular relevancia el aprendizaje en la autogestión que se genera a partir del “aprender cooperativismo haciendo cooperativas”, por lo que reafirmamos que la participación por parte de este sector como co-ejecutor de estas políticas aporta un diferencial a la hora de consolidar un proyecto autogestivo en tanto permite un acompañamiento y aprendizaje que viene de la propia práctica de los asociados. Como desafío a futuro, podemos destacar entonces la importancia de reforzar

este espacio de EE que funciona a modo de nexo entre las organizaciones nuevas y las ya consolidadas, donde se entablan vínculos que revalorizan la experiencia colectiva y generan mecanismos que potencian la transmisión de saberes referidos a esta forma de organización, apoyando a las cooperativas emergentes en el tránsito hacia su consolidación. En este aspecto incluso podemos decir que estas organizaciones aportan un diferencial que proviene también de su particular concepción de la sostenibilidad, a partir de lo cual se abren nuevos interrogantes vinculados a los dispositivos que pueden preverse desde las políticas públicas para la consolidación de estas cooperativas que les permitan una salida gradual del programa, como puede ser el apoyo para la adquisición de medios materiales, programas especiales de acceso al financiamiento, promoción de canales de comercialización y tratamiento impositivo diferencial.

Como última etapa de este estudio, nos adentramos en un análisis microeconómico de la Federación de Cooperativas de Trabajo Unidad de Florencio Varela (FECOOTRAUN FV), por tratarse de un grupo de cooperativas de trabajo surgidas de una política pública que lograron consolidarse y desprenderse del programa que les dio origen, funcionando de manera autónoma con inserción en el mercado. Para este análisis buscamos considerar de manera integrada los elementos económicos, sociales y culturales que den cuenta del carácter multidimensional de la sostenibilidad y contemplen las particularidades de estas organizaciones, regidas por la lógica del trabajo y no del capital. Así, buscamos responder al interrogante planteado al inicio del trabajo ¿Qué características particulares se encontraron en su gestión? ¿Fueron estos aspectos determinantes para su consolidación?

Destacamos la capitalización asumida por las cooperativas y su posterior proceso de diversificación, donde comenzaron a trabajar hacia otros actores de la demanda como empresas privadas (participando incluso en cámaras empresarias regionales), o en

vinculación con el Estado pero a través de mecanismos que excedieron la mera ejecución de un programa, situación que les permitió una hibridación de recursos.

Este proceso de gradual autonomización puede explicarse por elementos micro, meso y macroeconómicos. En lo referido a lo micro, lo interno de la organización, destacamos aspectos tales como la vinculación económica y cognición de sus integrantes a partir de los cuales se dio una plena identificación entre los trabajadores y su cooperativa, traduciéndose en mayor compromiso de sus integrantes con aquello que es de todos. En este proceso adquieren particular relevancias las prácticas democráticas generadas en su interior, desde donde emerge el Factor C y la solidaridad se constituye en algo más que un componente ético, aportando un valor diferencial que brinda competitividad y viabilidad al construir vínculos sociales entre sus integrantes y entre ellos y la cooperativa.

Otro aspecto de relevancia para la sostenibilidad a nivel mesoeconómico del caso analizado se encuentra en la intercooperación e integración, en tanto la conformación de la Federación ha permitido operar a escala y actuar de forma conjunta y coordinada en el mercado, lo cual tiene un impacto que no se restringe a lo económico sino que abarca también lo político, al visibilizar de manera más extendida la existencia de otras formas de organización económica.

Por último, ya volviendo al nivel macroeconómico, este crecimiento y consolidación no hubiera sido posible de no existir un escenario económico propicio para el desarrollo de su accionar, que les permita a las empresas cooperativas generar excedentes reinvertibles, crear nuevas fuentes de trabajo y mejorar la retribución a sus asociados-trabajadores. Retomando lo señalado anteriormente acerca de los dispositivos previstos en las políticas públicas para la consolidación de estas organizaciones, nos interesa

plantear como perspectiva también la posibilidad de ampliar los mecanismos que prevean la incorporación prioritaria de las mismas en los procesos de compra estatal (tanto en la adquisición de bienes y servicios), promoviendo así organizaciones centradas en el trabajo y no solamente empresas regidas por la acumulación del capital.

Como recapitulación de los interrogantes abiertos, nos interesa remarcar como línea de investigación futura los mecanismos que pueden proponerse desde las políticas públicas que promuevan un crecimiento integral del sector, impulsando su articulación y la generación de cadenas de valor solidario. En ese sentido, el lugar asignado al sector consolidado del cooperativismo recobra importancia, por lo que cabe preguntarse acerca del rol que puede otorgarse al mismo como co-productor y co-ejecutor de las políticas públicas. Por último, cuáles son las estrategias adecuadas para acompañar al sector que sin haber surgido a expensas de una política pública, promueve una forma alternativa de organización de la producción.

A modo de cierre, al pensar la sostenibilidad de la EPSS en sus diferentes niveles, nos interesa remarcar el rol que asume al Estado, tanto desde las políticas públicas que, con sus dificultades y limitaciones, promuevan al sector solidario de la economía, como también propiciando las condiciones macroeconómicas donde éstas puedan desenvolverse: difícilmente pueda pensarse en organizaciones de la EPSS que sean sostenibles en un contexto de estancamiento y recesión. Nada de esto sería posible en un modelo económico que no privilegie el desarrollo con inclusión.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich , A., & Vázquez, G. (2003). *La difícil construcción de una economía social. Los emprendimientos productivos de la economía popular en* Abramovich, Cassano, Sabaté, Hintze, Montequín & Vázquez, *Empresas sociales y economía social*. Buenos Aires: UNGS.
- Aguilar Villanueva, L. (2003). *La hechura de las Políticas*. México: Porrúa.
- Albuquerque, P. (2004). *Autogestión en* Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez , Á. (2015). *Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja*. Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (FCE-UBA) N° 7.
- Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., & Bermúdez, Á. (2014). *¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja*. Revista Trabajo y Sociedad UNSE N°22.
- Arroyo, D. (2006). *¿Hacia Políticas Sociales de segunda generación?.* Buenos Aires: MIMEO.
- Arroyo, D. (2009). *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: La Crujía.
- Arruda, M. (2004). *Socioeconomía solidaria en* Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Baquero, M. (2004). *Capital Social en* Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Bernazza, C. (2002). *Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana*. Buenos Aires: Instituto Provincial de la Administración Pública
- Bernazza, C., Comotto, S., & Longo, G. (2015). *Evaluando en clave pública: Guía de instrumentos e indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires: FLACSO.
- Bertolini, G. (2010). *¿Cooperativas sin cooperativismo?* Buenos Aires: CIESO.
- Bragulat, J. (2005). *La economía social y las cooperativas eléctricas en* Bragulat & Gallo, *Aportes para el desarrollo de las cooperativas*. Buenos Aires: Intercoop.
- Burín, D., Heras, A., & Colombo, S. (2011). *Criterios para la remuneración del trabajo en colectivos auto-gestionados, para que las diferencias no se transformen en desigualdades*. México: III Encuentro internacional: La Economía de l@s trabajador@s.

- Burin, D., Istvan, K., & Levin, L. (2014). *Hacia una gestión participativa y eficaz*. Buenos Aires: CICCUS.
- Caracciolo Basco, M., & Foti Laxade, M. (2003). *Economía solidaria y capital social*. Buenos Aires: Paidós.
- Carranza Barona, C. (2013). *Economía de la Reciprocidad: Una aproximación a la Economía Social y Solidaria desde el concepto del don*. Revista Otra Economía, Vol. 7 N° 12.
- Castelao Caruana, M. E. (2009). *La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, ¿instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar*. Revista Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social N° 17.
- Castelao Caruana, M. E. (2013). *La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio, alcance y perspectivas*. Buenos Aires: UBA-FCE.
- Castillo Marín, L. (2013). *“Las Políticas de empleo en la Argentina: desde la restauración de la democracia (1984-2011)”*. MIMEO.
- Castoriadis, C. (2002). *Figuras de lo pensable (las encrucijadas del laberinto VI)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cattani, A. D. (2004). *La otra economía: Los conceptos esenciales* en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Coraggio, J. L. (2004). *Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social* en Danani, C. (comp.) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- Coraggio, J. L. (2006). *Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria*. Cuadernos del Cendes, Vol. 23 N° 61.
- Coraggio, J. L. (2007). *La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria* en Coraggio, *Economía social, acción pública y política: Hay vida después del neoliberalismo*. Buenos Aires: CICCUS.
- Coraggio, J. L. (2008). *Crítica de la política social neoliberal* en J. Ponce Jarrín, *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador - Flacso Ecuador.
- Coraggio, J. L. (2013). *La economía social y solidaria ante la pobreza*. Revista Voces en el Fénix Año 4 N°22. Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (2014). *La presencia de la Economía Social y Solidaria y su institucionalización en América Latina*. Conferencia de UNRISD sobre “Potential and Limits of Social and Solidarity, Ginebra, 6-8 de mayo, 2013.
- Cravino, M. C., & Mutuberría, V. (2012). *Del piquete a la cooperativa. La cooperativa como herramienta política y de trabajo autogestivo para la*

construcción de viviendas en Cravino, M.C., Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (págs. 309-349). Buenos Aires: CICCUS - UNGS.

- Danani, C. (1996). *La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto* en Hintze, S. (org.), *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: EUDEBA.
- De Jesús, P., & Tiriba, L. (2004). *Cooperación* en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Defourny, J., Develtere, P., & Fonteneau, B. (2001). *La Economía Social en el Norte y en el Sur*. Buenos Aires: Corregidor.
- Elgue M. C. (2011). *El Plan Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja*. En M. C. Elgue (Comp.) *Economía Social, Desarrollo e Inclusión. Emprendimientos e innovaciones locales y regionales* (pp. 243-251). Buenos Aires: Fundación Cieso.
- Etchegorry, C., Magnano, C., & Matta, A. (2009). *Políticas Públicas y Economía Social: El Plan Nacional Manos a la Obra en la Ciudad de Córdoba*. Córdoba: Área de Capital Social y Desarrollo Local - Instituto de Administración (FCE-UNC).
- Fairbain, B. (2005). *Tres conceptos estratégicos para la orientación de cooperativas. Vínculos, transparencia y cognición*. Documento del CESOT (FCE-UBA) N° 48.
- Falappa, F., Rofman, A., & Soldano, D. (2004). *La reorientación de las políticas sociales hacia la economía social: condiciones, procesos y actores en un municipio del conurbano bonaerense*. II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza, Argentina.
- Fernández, J. P. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Documento de Trabajo N°96 CIPPEC.
- Flury, J. (2011). *Narrar la experiencia con otros: aprendizajes hacia la autonomía en la práctica de la autogestión*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en educación (FLACSO) . Buenos Aires.
- Flury, J. (2017). *Pensar la cultura en la economía social, comunitaria y solidaria* en Memorias del cuarto Congreso de Economía Política 2017 : del modelo industrial con inclusión social al modelo financiero, América Latina y Argentina en una encrucijada. Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Gaiger, L. I. (1999). *La solidaridad como una alternativa económica para los pobres*. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, N° 31.
- Gaiger, L. I. (2004). *Emprendimientos económicos solidarios* en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.

- Gaiger, L. I. (2013). A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* N°82.
- García, O. (2007). *La pelota cuadrada. Cómo se juega a la solidaridad en la Argentina posmoderna*. Buenos Aires: Seguir Creciendo.
- García Delgado, D. (2011). *Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo*. Argentina: CICCUS.
- Gradín, A. (2014). *Estado y mediaciones sociales: El estilo de gestión del Movimiento de Desocupados Barrios de Pie en el territorio (Argentina 2002 - 2011)*. *Revista Estudios* N°32, 49-78.
- Gradín, A., & Tiranti, S. (2012). *Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja": los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local*. Ponencia del XI Seminario de RedMuni. Buenos Aires, Argentina.
- Guerra, P. (2010). *La Economía Solidaria en Uruguay. Caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionados*. Montevideo: Kolping.
- Guerra, P. (2013). Economía Solidaria y Autogestión. Alcances de las políticas públicas en América Latina . *XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Santiago.
- Guimenez, S. y Hopp, M. (2011): *Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación*. Ponencia del IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires.
- Gutiérrez, A. (1995). *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*. Posadas: Editorial Universidad Nacional de Misiones.
- Grassi, E. (2004). *Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social*. En Lavboratorio: Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, N° 17- Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Buenos Aires
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales Argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible* . Buenos Aires: Espacios Editorial.
- Hintze, S. (2014). *Las políticas Públicas para la economía social y solidaria: Cuestiones en debate*. *Revista Voces en el Fénix* N° 37.
- Hoop, M. (2012). *La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados*. En *Revista ORG & DEMO* N° 2, p. 39-58.
- Hopp, M. (2013). *Políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina actual*. *Revista OSERA* N°9 - IIGG - FSOC - UBA.
- Katz, C. (2013). *Las grietas del modelo*. La Haine.

- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Laville, J. L. (2004). *Economía social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Fundación OSDE - Universidad Nacional de General Sarmiento - Editorial Altamira.
- Lo Vuolo, R. M. (2010). *El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Documento de Trabajo N° 75 CIEPP.
- Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Ataldir.
- Merlinsky, G., & Rofman, A. (2004). *Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?* En F. Forni, *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: CICCUS.
- Miño, M. (2015). Producción, distribución y consumo en la Economía Social y Solidaria. Pasos dados y desafíos en Argentina. En VV.AA, *Economía Solidaria. Experiencias y conceptos. Serie de Estudios sobre Economía Popular y Solidaria*. Quito: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria del Ecuador.
- Monzón, J. L., & Defourny, J. (2004). *La economía social: tercer sector de un nuevo escenario*. Santiago de Chile: CIRIEC.
- Neffa, J. C. (2011). Políticas de empleo. *Revista Voces en el Fénix* N°6.
- Oslak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Estado, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2ª Edición, 2008.
- Palomino, H. (2003). Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. *Revista Nueva Sociedad* N° 184.
- Pastore, R. (2006). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la economía social*. Buenos Aires: Documento del CESOT (FCE-UBA) N° 54.
- Peixoto de Albuquerque, P. (2004). *Asociativismo* en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Plotinsky, D. (2015). *Argentina: Políticas públicas y cooperativismo (1976-2015)*. IX Congreso Internacional Rulescoop.
- PNUD. (2010). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Polanyi, K. (1976). *El sistema económico como proceso institucionalizado*. En M. Godelier, *Antropología y economía*. Barcelona: Anagrama.

- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación*. México: FCE.
- Putero, L. (2011). *La promoción del microcrédito como herramienta de promoción de la Economía Social*. Revista del Centro Cultural de la Cooperación N° 12.
- Quirós, N. (2008). *Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular*. Cuadernos de Antropología Social, núm. 27, 113-131.
- Razeto, L. (1988). *Fundamentos de una teoría económica comprensiva*. Santiago: Ediciones PET.
- Razeto, L. (1999). La economía de solidaridad: Concepto, realidad y proyecto (¿pueden juntarse la economía y la solidaridad?). *Persona y Sociedad, Santiago de Chile*, 97-110.
- Razeto, L. (2002). *Las empresas alternativas*. Montevideo: Nordan.
- RECM – Red especializada en cooperativas del Mercosur (2009). *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas*. RECM: Uruguay.
- Rodríguez, M. C. (2010). *Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria*. Revista OSERA N°3.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Sarria Icaza, A. M., & Tiriba, L. (2004). Economía Popular en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Scavino, D. (1999). *La era de la desolación*. Buenos Aires: Manantial.
- Singer, P. (2004). Economía Solidaria en Cattani, A. (org.), *La otra economía*. Buenos Aires: Altamira.
- Sosa, G. (2018). *Prácticas y herramientas legales de la integración del cooperativismo de trabajo de Argentina*. Buenos Aires: CGCyM.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tiranti, S. (2016). *Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 7, p.123-135.
- Tiriba, L. (2007). *Pedagogía (s) de la producción asociada: ¿hacia dónde camina la economía popular?*. En J. L. Coraggio, *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Altamira.

- UCA (2011). “*Las actuales cooperativas de trabajo encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos*”, en Informes de la Economía Real - Empleo y desarrollo Social, Año VI Nro. 29, Escuela de Economía “Francisco Valsecchi” de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- Vaillancourt, Y. (2011). *La economía social en la co-producción y la coconstrucción de las políticas públicas* . Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N°3, 1-38. Buenos Aires: FCE-Universidad de Buenos Aires.
- Vazquez, G. (2010). *El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados*. Revista de Ciencias Sociales, Segunda época, año 2 N° 18, 97-120. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Vazquez, G. (2014). *¿Son sostenibles los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados? Algunas reflexiones a contramano del sentido común*. Voces en el Fénix N° 37.
- Verbeke, G. (2008). *Gestión cooperativa y vínculos institucionales: un estudio de caso*. Buenos Aires: Documento del CESOT (FCE-UBA) N° 60.
- Vuotto, M. (2008). *Economía Social y su impacto en la generación de empleo: presentación del caso argentino*. España: Seminario Iberoamericano sobre economía social y empleo.
- Vuotto, M. (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 (Serie Documento de Trabajo, 217).
- Vuotto, M. (2015). *Las oportunidades de inclusión en iniciativas de la economía social en la Argentina: consideraciones sobre el programa Ingreso Social con Trabajo* .
- Walras, L. (2003). Estudios de la economía social. Segunda Lección - Intervención de las doctrinas filosóficas. En M. Vuotto, *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Altamira.
- Zarazaga, R. (2014). *Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina. Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja*. Documento de Trabajo N° 13 CIAS (Centro de Investigación y Acción Social). Buenos Aires.

Entrevistas

- Alberto (2018). Asesor legal de la Gerencia de Registro y Legislación de la Secretaría Nacional de Cooperativas y Mutuales del INAES.

- Antonio. (2017). Referente Ente Ejecutor CNCT.
- Basaños, C. (2018). Gerente Cooperar.
- Hugo. (2017). Cooperativista. Referente Fecootraun FV.
- Juan (2017). Cooperativista. Referente Fecootraun FV.
- Luis (2017). Cooperativista. Referente Fecootraun FV.
- Matías (2017). Referente Ente Eejecutor Fecootra.
- Orbaiceta, J. (2018). Vocal del INAES.
- Raúl. (2017). Referente Federación Provincial de Cooperativas.
- Funcionario 1. (2018). Ex Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2003-2007)
- Funcionaria 2. (2018). Ex Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social (2009-2011)

Material audiovisual

- Funcionario 3. (2015). Ex titular de la Comisión Nacional de Microcrédito (2006-2015). Entrevista realizada por la Superintendencia control poder de Mercado disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Xv7egkbqujM>
- Funcionario 4. (2012). Ex Presidente del INAES (2003-2015). Entrevista realizada por Cooperar, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=1mkfFc6DGvA>
- Griffin. (2007). Entrevista realizada por ACI Américas. Disponible en <https://bit.ly/2GYhR8g>
- Griffin. (2011). VI Congreso Federal de la Economía Solidaria año 2011 <https://bit.ly/2uNdUhJ>
- “FeCooTraUn Florencio Varela (Parte 1)”. (2009). Video obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=SBFaYLOd7BQ>
- “FeCooTraUn Florencio Varela (Parte 2)”. (2009). Video obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=3OGKrlrI3yE>
- “Puesta en valor de los Bosques de Ezeiza a través de cooperativas de trabajo”. (2013). Video obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=f1dDIUwMmfI>

Información pública

- AGN (2012). *Auditoría de Gestión del INAES durante los ejercicios 2011 y primer semestre del 2012.*
- AGN (2010). *Informe de auditoría de transferencias de fondos nacionales a cooperativas para financiar gastos corrientes en el marco del programa 38.*

- Contaduría General de la Nación. Cuenta de Inversión. Períodos 2003-2015.
- Encuesta permanente de hogares. INDEC. Períodos 2003-2015
- Encuesta Industrial Mensual. INDEC. Períodos 2003-2015
- INAES (2008). *Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico sectorial de cooperativas y mutuales*. Buenos Aires: INAES.
- Informes de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Períodos 2003-2015
- MDS – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario*. Argentina.
- MDS – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Políticas Públicas con Impacto Social*. Argentina.
- MDS – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Distribuidor Nacional - Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Argentina.
- Memoria del estado de la Nación. Períodos 2003-2015.
- Oficina Nacional de Presupuesto. Leyes de Presupuesto Nacional. Períodos 2003-2015.
- SIGEN (2012). *Ministerio de Desarrollo Social. Programa de Ingreso Social con Trabajo. Estado de Situación. Agosto 2012*.
- Kirchner, N. (2003). *Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de convocatoria al sector formal de la economía social de cooperativas y mutuales, en el marco del plan nacional “Manos a la Obra”*. Recuperado el 18 de febrero de 2018, de Archivo de la Casa Rosada: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24462-blank-96056062>

Normativa

- Convenio Marco del 18/9/2003 del *Programa Federal de Emergencia Habitacional* entre Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Desarrollo Social y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Convenio N° 45/2004 de colaboración entre los Ministerios de Salud; Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Desarrollo Social y Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Construcción de los CIC*.
- Decreto N°420/1996. INACyM. *Creación del Instituto Nacional de asociativismo y economía social*.
- Decreto N°189/2004. MDS. *Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social*.
- Decreto N°2194/2008. MDS. *Creación de la Subsecretaría de comercialización de la economía social*.

- Decreto N°306/2008. INAES. *Designación directorio INAES.*
- Decreto N°505/2010. MDS. *Creación de la Secretaría de economía social.*
- Ley 20.337. 1973. *Ley de cooperativas.*
- Ley N° 26.117. 2006. *Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social.* Reglamentada por Decreto 1305/2006.
- Ley N° 26.223. 2007. *Régimen simplificado para pequeños contribuyentes.* Incorporación de Monotributo Social como categoría permanente.
- Ley N°26.355. 2008. *Marca colectiva.* Reglamentada por el decreto 1384/08.
- Resolución N°3181/2005. INAES. *Creación del Sistema Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Monitoreo en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo y Promoción.*
- Resolución N°2038/2003. INAES. *Aprobación de Acta constitutiva tipo de cooperativas de trabajo para la industria de la construcción o de viviendas vinculadas con las planificaciones que en materia de obras públicas lleve a cabo el poder ejecutivo nacional.*
- Resolución Conjunta N° 2263 y 1017/2005. MDY y MTEySS. Clasificación destinatarios programa jefes y jefas de hogar.
- Resolución N°3026/2006. INAES. *Adecuación Resolución N°2038/2003.*
- Resolución N° 3182/2009. MDS. *Creación del programa de ingreso social con trabajo.*
- Resolución N° 5188/09. INAES. *Convenio INAES – FECOOTRA.*
- Resoluciones N° 1499/2012; N° 2175/2013; N°14087/2014. SCyMI/MDS. *Actualización incentivo PRIST.*