

Políticas públicas de economía social y solidaria en Argentina durante la pandemia del COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES.

Ruth Mariana Muñoz y Anabella Zamora.

Cita:

Ruth Mariana Muñoz y Anabella Zamora (2021). *Políticas públicas de economía social y solidaria en Argentina durante la pandemia del COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/491>

Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la covid-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES¹

Muñoz, Ruth²

Zamora, Anabella³

Resumen: La ponencia presenta reflexiones preliminares sobre las transformaciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que desde diciembre de 2019 se propuso ampliar su sujeto de política con el objetivo estratégico de alcanzar la centralidad de la economía social y solidaria (ESS) en la Argentina. En ese marco, pasó de la esfera del Ministerio de Desarrollo Social a la del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP), intentando dejar atrás la impronta calificada por Coraggio (2011a) como "política social de economía social". Se analizan políticas diseñadas para morigerar los efectos generados por la crisis de la COVID-19, como el "Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción" y su relación con la ESS, poniendo el acento en las transformaciones del INAES durante 2020. Se concluye planteando un escenario abierto donde se observan miopías persistentes en cuanto al lugar marginal que se le sigue dando a la ESS, a la vez que se destacan transformaciones interesantes que pueden echar luces con el fin de transversalizar, escalar y lograr mejores condiciones para una nueva institucionalidad de la ESS en el contexto pospandémico.

1. Introducción

La crisis ocasionada por la COVID-19 llegó a la Argentina en un momento ya de crisis socioeconómica y ambiental, con importantes vulnerabilidades. Como para dimensionar parte del panorama, una cifra puede ser representativa. Según la tipología construida por Giosa Zuazúa y Fernández Massi (2019 y 2020), hacia 2018, la proporción de trabajadores y trabajadoras excluidos y excluidas de la denominada economía estructurada por no recibir ingresos laborales o por recibir un ingreso que no les permitía la reproducción social, representaba el 45,5% de la población económicamente activa (PEA).

Las autoridades nacionales que asumieron en diciembre de 2019 se propusieron cambiar el

¹ Esta ponencia se basa en el artículo del mismo título, publicado en SaberEs. Vol. 13, Núm. 1 (2021): <https://saberes.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/247>, cuya primera versión fue presentada en la 15th International Karl Polanyi Conference "The Role of the State in the post-COVID 21st Century". Montreal, Canadá, 21-24 de abril de 2021.

² Coordinadora técnica del Consejo Consultivo del INAES. Investigadora y Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). rmunoz@ungs.edu.ar

³ Miembro del equipo de Coordinación del Consejo Consultivo del INAES hasta marzo de 2020. Actualmente forma parte del Área de Estudios y Estadísticas del INAES. Docente de la UNGS. azamora@campus.ungs.edu.ar

rumbo de la restauración neoconservadora. Entre los ajustes realizados por esa gestión, hasta se degradó el Ministerio de Salud a rango de Secretaría, cuestión que había sido revertida por el nuevo gobierno antes de poder prever la situación pandémica. Al respecto, es significativo que los mismos grupos políticos y económicos que incitaron al endeudamiento, hayan sido los que planteaban el *trade off* salud-economía, cuando el Presidente sostuvo el lanzamiento de un conjunto de políticas para suavizar los efectos de la COVID-19, que rondan el 5% del PBI (Gasparin, 2020) bajo la premisa que sin salud no había economía posible.

En dicho contexto, en este trabajo ponemos la atención en un tipo muy específico de políticas y en un organismo relativamente poco estudiado. Nos proponemos dar cuenta de las principales transformaciones y los aspectos innovadores de las políticas de promoción de la ESS que llevó a cabo el INAES durante el primer año de la pandemia, en el marco de las políticas nacionales que se propusieron morigerar el impacto socioeconómico de la misma y su relación con estas economías.

Recordemos que el INAES⁴ es un organismo descentralizado creado en el año 2000 que deviene del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACYM), creado en 1996, que dependía del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y que, durante la gestión que se analiza en este trabajo, pasó a la órbita del MDP. Es la autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas (20337/1973) y la de Mutuales (20321/1973), dos de las figuras jurídicas más importantes que componen la ESS en nuestro país. Tiene las funciones principales de promover (en especial, a través de financiamiento, asistencia técnica y capacitación) y reglamentar la constitución, el registro y la fiscalización de este tipo de entidades.

De las diversas categorías y combinaciones posibles de economías orientadas preponderantemente por la reproducción de la vida y no la del capital que suelen utilizarse en la Argentina (economía social, economía solidaria, economía de solidaridad, economía de reciprocidad, economía de los trabajadores, economía comunitaria, economía transformadora, otra economía, entre otras), así como la economía popular realmente existente (subsumida contradictoriamente en la lógica capitalista hegemónica), en esta ponencia adoptamos la expresión "economía social y solidaria" por considerar que es la más amplia y que tiende puentes entre las diversidades y heterogeneidades de tales experiencias y categorías (Coraggio, 2020; Hintze, 2010).

Nos basamos en una metodología que combina la observación participante durante todo el año de gestión por haber formado parte de esta como equipo de Coordinación del Consejo Consultivo (CC) del INAES; la realización de entrevistas a informantes clave del organismo, tanto trabajadores/as como directivos/as, a funcionarios/as municipales, a dirigentes/as de cooperativas, de mutuales y de otras expresiones de la ESS. A su vez, se realizó un análisis

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/inaes>

documental, tanto de informes públicos como de informes de gestión interna, al tiempo que se realizó un requerimiento de información específica sobre el acceso de cooperativas y mutuales a uno de los programas nacionales a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

El trabajo recorre, en primer lugar, las principales políticas nacionales encaradas para amortiguar el impacto económico generado por la pandemia COVID-19 y analiza cómo se relacionaron con las cooperativas y mutuales. A continuación, pone foco en el INAES con una caracterización inicial a nivel institucional y luego en las principales transformaciones experimentadas durante 2020, poniendo énfasis en seis políticas encaradas durante la pandemia: una de tipo más asistencial y cinco que trascienden la emergencia y dejan sentadas bases para una estrategia de mediano y largo plazo. El trabajo finaliza planteando un escenario abierto donde se observan tanto miopías persistentes en cuanto al lugar marginal que se le sigue dando desde el Estado a la ESS, como transformaciones interesantes que pueden echar luz para una nueva institucionalidad en el contexto pospandémico.

2. Las políticas nacionales para morigerar los efectos de la COVID-19 en relación con la economía social y solidaria

Previo a la pandemia se sancionó la Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, contexto que afectaba especialmente a nuestro sujeto de análisis. En relación con la categoría inductiva de "economía popular, social y solidaria" (EPSS) que viene ganando espacio en la agenda académica, Hintze (2020) sostiene que las condiciones desfavorables históricas que venía soportando la misma, fueron agravadas en los últimos cuatro años:

Lxs integrantes de la EPSS no cuentan con un sistema que los proteja frente al desempleo, accidentes de trabajo, enfermedades. Su acceso previsional y de salud es el que proviene del monotributo, cuando logran pagarlo o acceden al monotributo social⁵. A eso se suman los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos, con desarticulación de políticas específicas. (p.71).

A esta crisis se suma la COVID-19, donde se gesta el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 260 de marzo de 2020 que amplía la mencionada ley, agregando la emergencia sanitaria

⁵ Régimen tributario para trabajadores/as independientes con una única actividad y que perciben un salario bruto inferior al haber previsional mínimo, o para integrantes de cooperativas de trabajo con menos de 6 asociados. Permite registrar la actividad, emitir facturas, contar con la cobertura del agente de salud ("obra social") y aportes jubilatorios.

producto de la pandemia. El DNU propone una serie de medidas para evitar su propagación, entre ellas el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), junto con la suspensión de la mayoría de las actividades presenciales en espacios e instituciones públicos y privadas, ajustes presupuestarios y el lanzamiento de un paquete de medidas⁶.

Si bien excede al alcance de este trabajo, el análisis pormenorizado de las políticas nacionales diseñadas para aliviar los impactos de la pandemia, recurrimos a la literatura en relación con nuestro sujeto de análisis, y confirmamos que son tres las políticas principales a considerar: 1) el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP); 2) el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el reflote de la Línea 1 de ayuda económica individual, en el marco del Programa de Trabajo Autogestionado (PTA) que ya venía siendo ejecutado desde 2004. La primera resuena en virtud de haber sido la principal política para las empresas convencionales, aunque la ESS prácticamente no accedió mientras que, las dos últimas, fueron las efectivamente disponibles.

En líneas generales, consideramos que podría extenderse al nivel nacional la perspectiva planteada por Barnes, Putero y Vázquez (2020) para el Conurbano Bonaerense que subraya que las políticas:

(...) mantienen lógicas individuales y de asistencia al trabajador y no a la unidad productiva. En su mayoría consideran escasas las medidas específicas para el sector, que se realizaron en forma tardía y desigual al resto de los sectores de la economía. (p.17)

El ATP contempló inicialmente cuatro componentes (Decreto 376//2020), dos de ellos para empresas: subsidio en calidad de Salario Complementario y la postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales de hasta el 95%; y dos para trabajadores/as: créditos a tasa cero para pequeños/as contribuyentes y/o trabajadores/as autónomos/as y acceso a seguro de desempleo. Por definición del programa quedó excluida la mayor parte del universo de cooperativas, ya que la política se encontraba diseñada en dos de sus componentes para ser solicitada por empleadores/as y, por tanto, las cooperativas de trabajo quedaban excluidas. Al respecto, nos parece importante detenernos en el tipo de trabajo generado en la ESS y las posibilidades de acceso a las políticas en función del persistente imaginario de empleadores/as-asalariados/as. Lamentablemente, no contamos casi con estadísticas de la ESS, apenas algunos datos básicos de las cooperativas y mutuales. El cuadro que sigue sintetiza un panorama sobre las entidades con información sobre sus trabajadores a

⁶ El detalle de las medidas se encuentra en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19>

diciembre de 2020⁷, donde casi el 70% son cooperativas de trabajo que nuclean a trabajadores y trabajadoras asociados, los cuales representan más del 60% de los trabajadores del sector, siendo notable que casi la totalidad de entidades son pymes.

Tabla 1:

Cantidad de trabajadores/as y tamaño de cooperativas y mutuales. Dic-2020

| Tipo de entidades | Entidades | | Trabajadores/as | | Clasificación por tamaño | |
|--------------------------------------|-----------|-------|-----------------|-------|------------------------------------|-------------------------------|
| | Cantidad | % | Cantidad | % | Pymes: entre 1-654 trabajadores/as | Grandes: ≥655 trabajadores/as |
| Cooperativas ⁸ de trabajo | 7.865 | 68,9 | 180.487 | 62,3 | 7.852 | 13 |
| Resto de cooperativas | 1.924 | 16,8 | 75.854 | 26,2 | 1.910 | 14 |
| Mutuales | 1.631 | 14,3 | 33.592 | 11,6 | 1624 | 7 |
| Total | 11.420 | 100,0 | 289.933 | 100,0 | 11.386 | 34 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por el Área de Estadísticas del INAES.

En la batería de políticas destinadas a las pymes, las cooperativas y mutuales adolecen de reconocimiento y deben presentar el “certificado pyme” como condición de acceso. La realidad es que muchas no lo logran tramitar, aunque cumplan con las definiciones. Si adoptamos el criterio de límite de personal ocupado (uno de los tres que estipula la Sepyme⁹ para definir una pyme¹⁰) y lo asimilamos al universo de trabajadores/as de cooperativas y mutuales, obtenemos que salvo 34 entidades, el resto son pymes. Esto ofrece un panorama contundente para inspirar a que estas políticas incluyan a la ESS, lo que seguramente se

⁷ Del total de 15.072 entidades existentes en el padrón de INAES, se dispone de información de trabajadores/as en 11.420.

⁸ Para las cooperativas de trabajo, se consideran trabajadores a sus asociados/as, ya que por normativa estas entidades no pueden contar con trabajadores en relación de dependencia. Para el resto de entidades, se considera la cantidad de trabajadores en relación de dependencia declarados.

⁹ Anexo 1 de la Resolución 69/2020. Los otros dos criterios señalados por Sepyme (límite de ventas totales anuales y de activos) es información que actualmente INAES no tiene disponible para fines estadísticos.

¹⁰ En este análisis, no diferenciamos las entidades por rama. Tomamos el rango más alto de la categoría Media Tramo 2, que se encuentra en la rama Industria y Minería.

allanará a partir de la implementación de la resolución Renovar 1000/2021¹¹ que pauta una segmentación. De todos modos, a esta cuestión cuantitativa, es preciso agregarle la mirada cualitativa y de proceso de la ESS, con indicadores que están en la agenda de investigación¹² y que en la coyuntura pospandémica alcanzan mayor importancia para avanzar en el reconocimiento de estas otras economías.

En términos de acceso al ATP, según datos de la AFIP, 1.279 entidades asociativas obtuvieron el pago del Salario Complementario, de las cuales 763 eran mutuales y 516 cooperativas. Se trata de apenas un 0,43% respecto del total de empresas que obtuvieron el beneficio. En términos de cobertura en todo el universo de cooperativas y mutuales, representa el 8,4%, distante del 55% que se informa entre las empresas convencionales (CEPXXI, 2020).

En relación con las diversas líneas crediticias que se ofrecieron, en julio se lanzó entre el MDP, INAES y el Banco de la Nación Argentina (BNA), una específica para cooperativas de trabajo: créditos orientados a capital de trabajo con una tasa subsidiada inicial del 24% (que luego se redujo al 18%). La encuesta dirigida por Ruggeri y Martínez (2020) sobre la base de 195 cooperativas de trabajo que nuclean a más de 6 mil trabajadores señala tres razones que esgrimieron las encuestadas, en virtud de las cuales no solicitaron dichos créditos: dificultades para cumplir con la documentación requerida, falta de información e incertidumbre en cuanto a la capacidad de devolución. El resultado luego de seis meses de implementación fue una ejecución de 6,7% en créditos a 66 cooperativas¹³.

A pesar de estos resultados, la apertura de una línea específica en el principal banco público sienta un antecedente sobre el cual continuar mejorando esta relación a partir de los aprendizajes del campo. Uno de ellos es que probablemente se trató de una iniciativa "centrada en la oferta" (Mendell y Nogales, 2012), ignorando las ventajas de los instrumentos co-construidos.

Por otro lado, según la encuesta antes señalada, un 71% de las cooperativas respondientes contó con trabajadores que cobraron el IFE, habiéndose convertido en la principal política de asistencia al cooperativismo de trabajo durante la pandemia. Se trató de un subsidio de USD155,3 de carácter excepcional otorgado en tres pagos extendidos durante abril, junio, agosto y octubre. Tuvo una cobertura estimada de 9 millones de personas y se dirigió a trabajadores/as independientes de bajos ingresos (registrados/as como monotributistas), empleados/as de casas particulares, trabajadores/as no registrados/as y/o desempleados/as. Por último, otra política destinada a trabajadores/as de cooperativas de trabajo (no sin

¹¹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248024/20210812>

¹² En ese sentido, son un gran avance los trabajos de Bouchard y Salathé-Beaulieu (2021) y Salathé-Beaulieu, Bouchard y Mendell (2019), y a nivel nacional hemos realizado una propuesta cuya síntesis presentamos en Muñoz y Cura (2019).

¹³ Datos provenientes del informe de gestión interna del BNA.

ausencia de limitaciones de acceso) fue la línea 1 de Ayuda económica individual, en el marco del PTA, impulsado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Se trata de una actualización de la línea más asistencial del Programa originalmente denominado de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión. En el contexto de la COVID-19, se actualizó por dos meses con un monto que no alcanzaba al del IFE, pero que, luego de negociaciones entre las confederaciones de cooperativas y el gobierno nacional, se extendió a 4 meses más y aumentó su monto (de USD100 a USD256,3), atendiendo tanto a la extensión del contexto pandémico, como a las peticiones de las unidades productivas autogestionadas¹⁴.

Una crítica desde las cooperativas de trabajo fue que el acceso a la línea 1 tuviera como condicionante que los/as trabajadores/as no hubieran superado en ingresos por retorno de excedentes al SMVM, lo cual dejaba afuera a gran parte de trabajadores/as que generan su propio trabajo de forma asociativa y logran superar ese umbral de ingresos de subsistencia. En ese marco, si bien en la encuesta se señala que el 70% de las cooperativas declararon haber solicitado asistencia al Estado para sobrellevar la pandemia, sus socios quedaron en una "zona gris" de la política asistencial, al no ser considerados ni asalariados ni empleadores. Recordemos, por último, que el trabajo asociado en las cooperativas aún sufre de malas condiciones de acceso a la seguridad social en Argentina. Deben adherirse al régimen de autónomos como monotributistas al que acceden sobre una base individual, generalmente en malas condiciones y dependiendo del éxito mercantil de las cooperativas para cubrir los riesgos de la vida y el trabajo¹⁵, factor que justifica aún más la asistencia durante la pandemia.

3. El INAES: sus transformaciones durante 2020 y el papel en el marco de la crisis pandémica

Se trata de un organismo relativamente pequeño en la Administración Pública Nacional, que no tiene representaciones a nivel territorial, sino relaciones no siempre vinculantes con los denominados Órganos Locales Competentes (OLC) en el marco del Consejo Federal Cooperativo y Mutual, lo que genera que, en algunos casos, la competencia recaiga sobre un mismo organismo y hasta se llegue a depender de ministerios distintos, lo cual complejiza la coordinación de políticas.

En términos cuantitativos, hacia 2020, INAES contó con 544 empleados y un presupuesto de

¹⁴ Ver Resolución 301/2020: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230849/20200618>

¹⁵ Al respecto, se sugiere ver Programa Facultad Abierta (UBA) e IDELCOOP (2017) y el abordaje que realizan de lo que denominan "trabajadores asociativos autogestionados" como uno de los sujetos desprotegidos en la colección "Protecciones y desprotecciones" de Danani y Hintze (2011 y 2014), y aunque desactualizado, en esencia sigue vigente el que quizá fue el primer relevamiento sobre estos temas realizado desde el Instituto de Estudios y Formación de CTA (Muñoz y Chulman, 2008).

USD17,7 millones¹⁶, de los cuales menos del 20% fue aportado por el Tesoro Nacional y el resto por el sector. Para tomar perspectiva, cabe la comparación con la Secretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la cual contaba en 2020 con 30 veces ese presupuesto de INAES, en el marco de cierto solapamiento en las tareas de promoción.

Se trata de un organismo con falencias, ineficiencias y problemas de diseño en su estructura, que llevan al difícil cumplimiento de las desproporcionadas funciones que tiene en relación con su dotación de personal y presupuesto. Basta solo con analizar la configuración territorial, la cantidad de cooperativas y mutuales a lo largo del país y las competencias. Aunque referido al INACyM, Levin y Verbeke (1999) realizaban un análisis sobre la fiscalización que, veinte años después, continúa con una impronta similar, señalando la escasa dotación de personal, las duplicaciones con las gestiones locales y la falta de estructuras y recursos provinciales para la fiscalización.

A esto deben agregarse las malas condiciones de trabajo que enfrentan los/as trabajadores/as, con menos del 20% en condición de planta permanente y salarios por debajo de la línea de la pobreza, según una entrevista con una delegada del principal sindicato dentro del organismo (Asociación de Trabajadores del Estado).

En esas condiciones, con el cambio de gobierno, asumen nuevas autoridades en INAES bajo la presidencia de Mario Cafiero quien, incluso con una grave enfermedad, condujo una serie de transformaciones, en el marco de lo que fue una breve gestión en virtud de su fallecimiento en septiembre de 2020 y la asunción de nuevas autoridades en febrero de 2021.

La complejidad del pensamiento socioeconómico y político de Cafiero encontró un canal de concreción en la conducción que realizó en el INAES y logró convertirlo, en apenas nueve meses, en un faro de la ESS a pesar de lo complejo del contexto y las innumerables resistencias, que no analizaremos aquí. A continuación, organizamos la descripción distinguiendo dos períodos: a) desde la asunción hasta el inicio del ASPO, y b) desde el ASPO hasta diciembre de 2020, con el énfasis puesto en respuestas innovadoras que dieron lugar al reconocimiento de los principios de integración social de lo económico, respetando cada proceso territorial.

3.1. INAES desde diciembre de 2019 hasta el decreto del ASPO

Apenas iniciada la gestión, Cafiero recorrió las provincias con una concepción de federalismo llevada a la práctica. Además de las autoridades provinciales y municipales, visitó cooperativas, mutuales, procesos asociativos de diversa índole y comunitarios, tanto urbanos como rurales.

¹⁶ <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2020>

El objetivo era identificar necesidades y oportunidades de desarrollo desde lo local, a la vez que comenzó a establecer vínculos institucionales en cada territorio, algo inédito hasta el momento para el organismo. Procuraba instaurar una etapa de co-construcción, además de la co-gestión formal dispuesta con los órganos de representación de las confederaciones cooperativas y mutuales. Según una entrevista realizada a Juan Ricci (uno de los máximos referentes del sector que asumió la Coordinación General del Consejo Consultivo del INAES) esto

“activó y puso en pie a toda la ESS del país, en vinculación con la problemática nacional y popular (...) en muchas entidades perdidas en el medio de la nada; era la primera vez que un Presidente del INAES las iba a visitar y les preguntaba "¿cómo reconstruimos la economía desde la economía social?". Era una política distinta, era a la par¹⁷, con una confianza en el otro, un respeto por el otro, una escucha distinta.

Y todo eso fue con un esfuerzo muy grande, porque Mario ya estaba muy enfermo”.

Esas recorridas produjeron insumos clave que fueron alimentando las políticas del INAES, a través de una concepción renovada del sujeto y el sentido político del organismo. Cafiero concebía a la ESS como "el tercer motor de la economía", junto con la economía de capital y la economía pública estatal, noción similar a la de economía mixta de Coraggio (1994) que también utilizaba, y le atribuía como combustible esencial la confianza lo que, por tanto, no tenía límites en su expansión como medio para resolver necesidades tanto individuales como sociales. Reconocía los aportes de Polanyi y la economía sustantiva y desde allí argumentaba habitualmente. Por ejemplo, en una entrevista radial sostiene, en síntesis, que en circunstancias tan difíciles como las que se vivieron en 2020, este tercer motor podía tener un rol muy importante ya que,

“el motor privado juega cuando son condiciones favorables, si no, se guarda; espera. El Estado está muy endeudado y complicado. Por lo que es el tercer motor; a través del asociativismo el que puede ser una respuesta concreta al trabajo, al cuidado, a las plataformas desde la economía social. Es importante volver a la economía de la proximidad; ahí el papel de los municipios resulta clave. ¿Por qué comprar lo que se puede proveer a nivel local? Nuestra lucha es por lograr un mundo mejor, no un mundo con más ganancias. Nosotros no hablamos solo de mercados; hablamos de la economía sustantiva; escuchamos a los economistas hablando de cosas abstractas, cambiando la vida de los banqueros, no la nuestra”¹⁸ .

¹⁷ El uso del término par no es casual. Tanto por ir "a la par", como en particular "moneda par", uno de los últimos proyectos que Cafiero emprendió antes de asumir la Presidencia de INAES: <https://monedapar.com.ar/2020/09/13/tus-suenos-viven-en-nosotros>

¹⁸ <https://radio3cadenapatagonia.com.ar/el-tramite-para-una-matricula-de-cooperativa-o-mutual-a-distancia-y-en-no-mas-de-30-dias/>

Una investigación más profunda podría dar cuenta de que el sentido mayoritario del accionar del organismo logró reconocer los principios de integración social de lo económico (Polanyi, 1957) y, también, los agregados de producción, distribución, consumo y coordinación, realizados por Coraggio (2011b). Sin embargo, no nos da el espacio para ello, aunque aportamos indicios para una agenda de investigación para continuar, sobre todo, por los procesos materializados a nivel territorial.

En las innumerables conferencias, charlas y debates donde Cafiero participó, desarrolló gran parte de estos conceptos, pero fue en una presentación que realizó ante el INAES de México¹⁹ donde expuso lo que consideraba el objetivo estratégico del INAES: "alcanzar la centralidad de la ESS en la Argentina para transformar el país, a través de la economía, hacia una mayor justicia social". Si bien se intentó iniciar un proceso colectivo para plasmar más institucionalmente este objetivo en una planificación estratégica, no dieron los tiempos. De este modo, aunque el INAES se siguió ocupando formalmente de las cooperativas y mutuales, las categorías políticas de la gestión fueron más amplias. Fue clave para este objetivo el haber logrado el cambio de órbita del INAES desde el Ministerio de Desarrollo Social hacia el MDP.

La gestión de 2020 también buscó vincular la ESS con la concreción de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, como un germen de una sociedad más equilibrada en términos económicos, sociales y ambientales al estar sustentada en los principios de reciprocidad y unión en la diversidad. Sobre la base de ello, se apostó por la promoción de dinámicas colaborativas entre personas e instituciones, por lo que se pusieron en marcha o reforzaron tres dispositivos complementarios:

a) El Programa "El INAES en las calles", basado por un lado en los "Municipios asociativos", a través de los cuales el organismo no solo interactuaba con los OLC sino también con los municipios directamente. Según un informe de gestión interna se logró interactuar con alrededor de 250 municipios, y se firmaron actas y acuerdos con 26; y, por otro, en las "Mesas del Asociativismo y la economía social" que, además de cooperativas y mutuales, buscó la conformación de espacios que incluyera a sindicatos, clubes, asociaciones civiles, organizaciones sociales y comunitarias, representaciones de pequeñas empresas, emprendedores y productores de las economías regionales, entre otros actores que pertenecen a la economía social, popular y solidaria según sostiene la Resolución 4/2020. Luego, en la práctica, se fueron agregando las universidades, otros centros científicos y tecnológicos, colegios de profesionales y demás entidades de apoyo y acompañamiento. Según el informe de gestión interno, durante 2020 lograron constituirse 129 nodos, donde

¹⁹ Jornadas de capacitación nacional en ESS organizadas por el INAES de México, 12 de junio/2020.

participaban más de 3.000 entidades²⁰ .

b) Se amplió la cantidad y fortaleció el funcionamiento de las "Comisiones Técnicas Asesoras" (Resolución 3/2020), espacios abiertos y colaborativos con dinámicas particulares que se relacionan con el Directorio del INAES. Durante 2020 llegaron a ser 26 comisiones, destacando la apertura de comisiones sobre "Pueblos originarios y diversidades culturales", "Géneros y Diversidad", y "Empresas recuperadas".

c) Se revitalizó el Consejo Consultivo (CC)²¹, un espacio conformado por más de 100 miembros *ad honorem*, que procura la representatividad de todo el país, la diversidad de géneros, sectores y movimientos sociales, con el objetivo de propiciar el encuentro y lograr el diálogo entre todos los saberes de la economía popular, social, solidaria y comunitaria en su heterogeneidad, a fin de contribuir a generar insumos para el diseño de las políticas públicas en todos los organismos públicos que vayan reconociendo sus potencialidades, aunque, especialmente, para mejorar la toma de decisiones del Directorio del INAES.

Desde el inicio, se planteó una vocación por irradiar la ESS en todos los organismos públicos, rompiendo las fronteras sectoriales con el objetivo de su incorporación en las políticas públicas de cada uno de ellos. En algunos casos, esto logró plasmarse en convenios como el denominado informalmente "Tripartito"²², con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), con los cuales se articuló política y, sobre todo, territorialmente por medio de la vinculación de las cooperativas de trabajo, producción y consumo de alimentos, con la agricultura familiar, campesina e indígena. El tema de la agroecología resonó como nunca antes en estos organismos, habiendo articulado también con la Dirección Nacional de Agroecología.

Para iniciar estas transformaciones, las nuevas autoridades nacionales contaron durante 2020 con el amplio apoyo de los sectores de la ESS. Una muestra de ello es que, por primera vez, los representantes de las cooperativas y mutuales en el Directorio (compuesto por siete miembros: tres por parte del Estado, de los cuales uno es el presidente, dos del sector cooperativo y dos de mutuales) fueron sus máximas figuras políticas. Además, se dio un estilo de gestión que, en cierto modo y nivel, replicaba la democracia participativa de la ESS ya que el gabinete funcionaba como asamblea, con tres reuniones semanales en las que se discutían los asuntos clave, se fijaban prioridades y se hacía el seguimiento de los temas cotidianos que, luego, se terminaban de definir en el Directorio. Este estilo asambleario de Cafiero permaneció durante los nueve meses de su conducción; los/as Directores/as que participaban de esas reuniones eran los/as dos representantes por el Estado y él mismo que conducía el

²⁰ <https://www.argentina.gob.ar/inaes/mesas/bitacora>

²¹ Si bien su creación se remite a la Ley de Cooperativas (Art. 111), el órgano consultivo permanecía inactivo desde hacía muchos años. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/inaes/consejo-consultivo>

²² <https://vpo2.inaes.gob.ar/files/AcuerdosConvenios/2020/CONVENIO%20INAES%20-%20SENASA%20-%20INTA.pdf>

espacio. En esos espacios no solo se discutían las políticas, sino también "la" política, y se traían los puntos de vista de sectores que no se sentían tan representados por el Directorio inicialmente y que, paulatinamente, fueron encontrando distintos canales de diálogo y concreción a través de diversos dispositivos.

Por último, si bien en este trabajo no se trata de realizar una evaluación ni ser exhaustivos, sino ilustrativos con el nuevo accionar del INAES, cabe mencionar que los intentos por desburocratizar el organismo fueron más bien ineficaces. Los avances en materia de digitalización para las inscripciones y los tiempos en el otorgamiento de las matrículas fueron más bien exigüos, aunque logró iniciarse el proceso de simplificación que se formalizaría con posterioridad y conformarse un banco de proyectos²³ que comenzó a funcionar para el segundo semestre de 2020, tanto con fondos propios como de terceros.

3.2. Políticas encaradas por INAES para morigerar los efectos de la COVID-19 durante 2020

Implementar políticas durante la pandemia en las condiciones deficitarias estructurales del INAES, con un país tan desigual como la Argentina y en las condiciones en las que asumió el nuevo gobierno, implicó grandes desafíos. Aunque, debe mencionarse, se contó con un aumento presupuestario del 57%, con fondos remanentes de años anteriores en el marco del DNU 457/2020, que reorganizó las partidas presupuestarias en virtud de las prioridades de la pandemia.

El trabajo remoto en INAES requirió de nuevos aprendizajes, con tecnologías no siempre disponibles y dispositivos que tampoco estuvieron al alcance de todos/as los/as trabajadores/as que los requirieron y de los cuales, en ocasiones, dependía la transmisión en línea, a lo que se suma que, muchas veces, no se contaba con buena señal de internet incluso en el organismo.

De todos modos, se logró continuar con la agenda prevista y reforzarla. La recorrida presencial del presidente y parte de su equipo durante los primeros tres meses, junto con la necesidad que había de abordajes alternativos de lo económico, sentaron condiciones objetivas para lograr una mayor visibilidad e interés. Es indicativo de esto el nivel de respuesta a las actividades virtuales encaradas por INAES que, en su mayoría, desbordaban de asistentes y las capacidades técnicas de las plataformas.

Podemos distinguir dos tipos de iniciativas encaradas en el marco de la pandemia. En primer lugar, las que atienden la asistencia en la emergencia, tales como el paso al trabajo virtual por parte del personal, la prórroga de vencimientos y la habilitación para la realización de asambleas de modo remoto, entre otras. En este primer conjunto de iniciativas, destacamos

²³ <http://bancodeproyectos.inaes.gob.ar/>

la Resolución 144/2020, mediante la cual se autorizó a las entidades cooperativas y mutuales a disponer total o parcialmente de los fondos que deben destinar a educación y capacitación previstos por las normativas vigentes para direccionarlos como donaciones tendientes a paliar las necesidades originadas por la pandemia de la COVID-19.

La visión sustantivista habilitó construcciones que iniciaban con la reciprocidad, pero luego lograron avanzar incluso hacia la complejización de los intercambios, tomando sentido la distinción entre mercado y comercio que realiza Polanyi. De lograr escala, con una política específica, esto podría avanzar en el control de precios. Es interesante el ejemplo de varios intercambios realizados a través de las Mesas que no fueron mediados por los mercados convencionales. Por ejemplo, en Bariloche, se organizó la distribución de más de 10 toneladas de alimentos producidos por productores familiares que no tenían acceso a transporte y logística y, con la intervención de la Mesa y varios organismos estatales, se canalizó dicha producción a barrios populares que compraron los alimentos a precios considerados "justos" por todas las partes²⁴ .

Recuperando la visión de no circunscribir el accionar estatal a la gestión de la emergencia y el "alivio de la pobreza", para lograr al mismo tiempo, trabajar en la resolución de los problemas causantes de esa pobreza (Coraggio, 2004), nos interesa explayarnos en un segundo tipo de iniciativas. A pesar de tratarse de un contexto pandémico, en el INAES se desarrollaron varias iniciativas estratégicas que, de sostenerse en el mediano plazo y logrando cierta escala y transversalidad, podrían resolver necesidades estructurales, al tiempo que generaron o fortalecieron capacidades de gestores/as públicos/as que persisten a los diversos gobiernos y que pueden "hacer la diferencia". Si bien las de este segundo tipo se centran en la redistribución estatal, también hay avances en otros principios, sobre todo, de coordinación. Entre las distintas iniciativas y en base a las entrevistas, seleccionamos las que siguen.

3.2.1 Préstamos productivos sobre la base de la integración de mutuales y cooperativas

Con la vigencia de la Ley de Entidades Financieras de 1977 (durante la última dictadura cívico-militar), la Argentina es uno de los países con mayor subdesarrollo financiero en lo que a la funcionalidad del mismo para con la economía real respecta. Según los últimos datos de la Global Findex²⁵, el 49% de la población adulta es propietaria de una cuenta bancaria. De

²⁴ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rio-negro-organizaciones-sociales-llevar-repartidas-mas-de-10-toneladas-de-alimentos-en>

²⁵ <https://globalfindex.worldbank.org/> Encuesta realizada sobre la base de 1.000 respondientes entre junio y agosto de 2017, excluyendo población de "áreas rurales dispersas", que representan el 5,7% de la población, en las que sabemos que la exclusión financiera es aún peor y donde las condiciones de acceso son mucho peores, tanto en costos monetarios, de tiempo, calidad y diversidad de productos.

la población que recibe pagos por parte del Estado, el 49% abrió su cuenta por este motivo y, en la encuesta anterior (2014), esa cifra ascendía al 78%; solo el 7,3% de la PEA tomó préstamos en una institución financiera, y el 24% se financia a través de tarjetas de crédito. Se trata de un sistema que prácticamente no constituye una opción efectivamente disponible a nivel poblacional y, si tuviéramos información sobre las empresas, el panorama sería similar, agravado para la ESS que, en el caso de algunas entidades muy vulnerables, tampoco tienen cuenta bancaria. Prácticamente no existe la intermediación financiera a nivel local, con sólo el Banco Credicoop habilitado para esos efectos²⁶. Si bien no tenemos investigaciones a escala nacional, el microcrédito suele ser el principal instrumento financiero efectivamente disponible (Muñoz, 2019 y 2021), acotando las posibilidades de inversión al corto plazo, las pequeñas escalas y, según el prestamista, será el nivel de tasa y el tipo de rendimiento que requieran, no siempre vinculado con la ESS, sino más bien adecuado a los esquemas de la economía popular realmente existente.

En ese contexto, una de las primeras iniciativas en el INAES en diciembre, fue lanzar el Préstamo I (USD 2,5 millones)²⁷. Se trató de un convenio entre dos Confederaciones del sector: una de mutuales (Confederación Argentina de Mutualidades, CAM), que aportaba los ahorros, y otra de cooperativas (la Confederación Intercooperativa Agropecuaria, CONINAGRO), que requería recursos financieros para una de sus federaciones (Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas, FECOVITA) para facilitar la vendimia entre los productores mendocinos entre febrero y marzo. El INAES, además de favorecer los vínculos con una visión de co-construcción para el diseño del instrumento, subsidió la tasa de interés. Sobre la base de los buenos resultados de esa experiencia, en el contexto pandémico, en el mes de mayo se logró el Préstamo II por el doble de monto con la intervención del Estado de la Provincia de Santa Fe²⁸. Hasta donde tenemos conocimiento, este fue el primer antecedente de concreción de intercooperación mutual y cooperativa que alivia los requerimientos de las finanzas públicas tanto nacionales como provinciales. En una fase de la pandemia más flexible, en diciembre de 2020, se lanza el Préstamo III, con los mismos actores y montos que el primero, solo que esta vez para financiar la actividad lechera²⁹.

Si bien no dejan de ser una solución de tipo "parche", los tres préstamos plantearon un avance desde una visión ecosistémica de mecanismos financieros para la ESS a partir de una articulación eficaz, efectiva y eficiente, con la conducción de Cafiero, quien planteaba la necesidad de la reforma del sistema financiero, la activación de la Ley de Cajas de Crédito

²⁶ 26 Cuando se instauró esta ley, el 63% de las entidades financieras eran cooperativas. En Muñoz y Verbeke (2005) se analiza su evolución e impactos negativos.

²⁷ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/inaes-pone-en-marcha-uno>

²⁸ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/300-millones-para-pymes-y-cooperativas>

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-puso-en-marcha-un-nuevo-fondo-de-inversion-entre-mutuales-y-cooperativas>

cooperativas 25.782 de 2003 (pero que aún hoy sigue sin estar en vigencia) y la conformación de una Superintendencia financiera en el interior del INAES.

3.2.2 Cooperativismo de plataforma: Coopcycle Argentina

Si bien en nuestro país no contamos con investigaciones a escala nacional (como sí tienen Brasil o Uruguay en virtud de los mapeos realizados oportunamente), sabemos que la comercialización es uno de los principales problemas que enfrenta la ESS y que los intercambios a nivel digital aumentaron mucho durante la pandemia. Con una visión crítica de las plataformas dominantes que no solo vulneran derechos a los/as trabajadores/as repartidores/as, sino también a comerciantes, productores/as y a casi toda la normativa nacional con la reconocida elusión impositiva, el INAES en 2020 apostó por la promoción del cooperativismo de plataformas.

Para esto, financió a la Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACTTIC), la cual adaptó a nuestro país la aplicación de un *software* libre desarrollado por CoopCycle³⁰, federación de cooperativas de entrega realizadas en bicicleta en varios países de Europa.

La propuesta es desarrollar tanto cooperativas como mutuales de modo descentralizado, a partir de la intercooperación entre plataformas (Vannini, 2019) y utilizar estratégicamente los recursos aportados a nivel nacional por INAES, a los que se promueve que se sumen desde lo local, recursos municipales y de otros actores no estatales en función del plan de implementación que está llevando a cabo la FACTTIC. Según sus protagonistas, la cooperativa de "actores múltiples"³¹ es clave. Esta figura comenzó a diseñarse durante 2020 en INAES y, según un documento de la federación permitiría que "todos los sectores implicados en el circuito puedan tener representación y poder de decisión (repartidores y repartidoras, desarrolladores y desarrolladoras, comunicadores y comunicadoras, comercios locales, consumidores y consumidoras, etc.)" (FACTTIC, 2020, p.4).

3.2.3 Programa de Compra Municipal a la Economía Social y Solidaria (PROCOMUESS)

Este Programa busca fomentar la orientación creciente del poder de compra de los Estados locales hacia la ESS. Si bien la Administración Pública Nacional cuenta con algunos marcos de compras públicas sustentables³², estos no hacen mención de la compra a cooperativas o mutuales, mucho menos a las empresas recuperadas, el asociativismo, ni a otros sectores de

³⁰ <https://coopcycle.org/es/>

³¹ La Primera Ronda de Mates organizada por el Consejo Consultivo del INAES se dedicó a este tema. Se sugiere ver: <https://www.youtube.com/watch?v=VhnjFCFHcOw>

³² <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/oficina-nacional-de-contrataciones-onc/compras-publicas-sustentables>

la ESS, que durante la pandemia fueron clave.

Además, tanto la economía popular como la ESS enfrentan una serie de problemas estructurales a la hora de venderle al Estado, sobre todo por la escala necesaria, entre los que se destacan el acceso a financiamiento no siempre adecuado a sus necesidades. A esto se suman, *ex post* a la venta, los esquemas de pago que resultan burocráticos, con plazos no acordes con sus ciclos productivos y reproductivos.

De allí que INAES adaptó a nivel nacional la política que venía desarrollando el Municipio de San Martín (Ordenanza 11835/2015)³³, que ofrece un crédito vinculado con el compra estatal que se descuenta contra la emisión de la orden de pago de la compra efectuada, y que logró el involucramiento de federaciones del sector cooperativo. Este fue el único caso que consiguió implementación efectiva durante 2020³⁴ y que permitió un aumento de las compras destinadas al sector por parte del Municipio, sobre todo desde la Secretaría de Desarrollo Social que pasó de abastecerse en la ESS de un 10% a un 40% en plena pandemia. Según uno de los funcionarios entrevistados,

“INAES antes no era un organismo que estaba en nuestro radar para resolver las necesidades del territorio. Ahora, con este financiamiento desde noviembre de 2020, a través de la Federación de Cooperativas de Trabajo [FECOOTRA], ya se otorgaron los créditos en su totalidad, se devolvieron, lo volvimos a otorgar, fueron devueltos totalmente, y está empezando a girar de nuevo. Es decir, en menos de cinco meses ya está iniciando su tercera vuelta, facilitando las compras públicas municipales a través del cooperativismo, sobre todo, de trabajo”.

Es importante destacar que, para lograr esta velocidad de respuesta durante la pandemia, el municipio contaba con un andamiaje institucional, saberes y vínculos que se fueron construyendo durante una década, en un marco de políticas que son co-construidas, en particular, desde una Mesa de Gestión Compartida de Empresas Recuperadas que nace en 2012. A través de políticas como ésta, se espera alcanzar replicabilidad de políticas que ya se están gestionando desde lo local, junto con la necesaria escalaridad a partir de la adhesión y complementariedad con otros organismos nacionales, provinciales y los del propio sector de la ESS.

³³ Se recomienda la clase específica disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/herramientas-de-la-economia-social-y-solidaria-para-el-desarrollo-local/inaes-fam-clase-10>

³⁴ En lo que va de 2021 se amplió el presupuesto inicial y los convenios con otros casos. Se sugiere ver la Presentación de la ampliación del fondo en San Martín, junto con la firma de convenios con otros municipios que a su vez fomentan las “compras cruzadas” a la ESS entre sus distritos: https://www.youtube.com/watch?v=xIJ3_fBFDQ

3.2.4 Curso "Herramientas de la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Local"

Habiendo identificado la formación de concejales y gestores públicos como una de las necesidades en la recorrida inicial realizada por Cafiero a lo largo de las provincias, se diseñó y desarrolló entre julio y diciembre el Curso "Herramientas de la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Local", realizado en alianza con la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Red Federal de Concejalas. Desde INAES, la iniciativa fue llevada a cabo por dos áreas: la Dirección de Desarrollo y Promoción Cooperativo y Mutual (en particular, la Coordinación de Capacitación Cooperativa y Mutual) y la Coordinación del Consejo Consultivo, además de la constante asistencia de Prensa y Comunicación.

El programa se basó en 16 módulos, cada uno correspondiente a un encuentro sincrónico semanal y tuvo el soporte de una plataforma virtual para el intercambio asincrónico. Contó con la participación de panelistas de diversos perfiles (académicos, representantes de la ESS, gestores públicos), con más de 1.400 inscriptos de todas las provincias, provenientes de más de 250 municipios.

Los contenidos fueron tanto teóricos como prácticos³⁵. Iniciaba con la pregunta "¿cómo leer y actuar desde los territorios en clave de la economía popular y la ESS?", apuntando fundamentalmente al objetivo de intentar trascender la perspectiva institucionalista de las cooperativas y mutuales, arraigada en lo que tradicionalmente venía realizando el INAES, para avanzar hacia una construcción ecosistémica popular, social y solidaria desde lo local. Luego, se fueron abordando temas específicos: soberanía alimentaria desde la agroecología, economía circular, hábitat, cuidados y géneros, intercambios (a partir del consumo consciente y comercio justo, compra pública y plataformas), finanzas solidarias, comunicación, deportes, adicciones, discapacidad. La última clase abordó la cuestión de la necesaria densificación de las redes y construcción de poder, contando la experiencia canadiense del Chantier de l'économie sociale y, a nivel local, con la participación de la Red de Municipios Cooperativos y el Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria.

A tres semanas de iniciado el curso, diseñamos un dispositivo complementario sincrónico de encuentro quincenal denominado "Cara a cara federal", frente a las dificultades que conllevaba el uso de la plataforma virtual durante el proceso inicial de "aprender haciendo" que se estaba dando tanto por parte del equipo que lo dictaba como por quienes lo estaban cursando, y con el fin de fortalecer los intercambios y generar mejores condiciones de aprendizaje y circulación de la información. En esos espacios desarrollábamos las devoluciones a las consignas presentadas en la plataforma virtual, se propiciaba el

³⁵ Los videos de las 16 clases virtuales, así como los materiales complementarios, se encuentran disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/inaes/capacitacion-virtual-inaes-fam>

intercambio entre los participantes en torno a materiales, normativa de los tres niveles estatales (y también internacional que sirviera de referencia), experiencias, sensaciones y las autoevaluaciones del curso.

Según las diversas evaluaciones realizadas, se trató de una experiencia no solo de enseñanza aprendizaje, sino que permitió a los/las participantes repensar sus prácticas territoriales, concretar intercambios entre pares, incluso muy cercanos a nivel territorial que se desconocían entre sí y experimentar "un INAES más cercano", pese a la virtualidad y el contexto pandémico³⁶.

Es preciso tener en cuenta que encarar este curso de forma articulada entre estas dos áreas, con trabajadores/as de carrera del INAES y miembros de la nueva gestión, desafió y, en muchos momentos, puso en tensión las capacidades institucionales del organismo, sobre la base de las trayectorias previas y las posibilidades objetivas. Fueron seis meses en los cuales, además de mucho trabajo en contexto pandémico, se desarrollaron capacidades dialógicas, mientras nos conocíamos, en condiciones de respeto, flexibilidad, compromiso, revisión de metas y ajustes permanentes en clave de lo que Schiochet y Fernandes da Silva (2017) califican que fue para Brasil uno de los principales desafíos: la formación de los/as gestores/as públicos/as en economía solidaria.

Para tomar dimensión de las transformaciones del INAES al respecto, los/as formadores/as del área de capacitación que se sumaron a esta iniciativa previamente a la misma, se dedicaban a dictar un solo curso de carácter obligatorio exigido durante los primeros 12 meses de vida de la entidad cooperativa o mutual. Su extensión es de dos módulos de 4 horas cada uno, y los contenidos se refieren a la organización, conducción, control y otros aspectos institucionales de las entidades^{37y38}.

De este modo, el curso desarrollado en 2020 se trató de un espacio formativo inédito en el organismo no solo por las características de la propuesta "hacia afuera" sino, además, porque el propio equipo de formadores/as se estaba conformando.

³⁶ Video de cierre del curso: <https://youtu.be/GdlzuOYk--c>

³⁷ Resolución 2037/2003 establecía el curso como requisito previo para la obtención de la matrícula. Dos resoluciones posteriores (2362/2019 y 1436/2020) reemplazan a la 2037 y, aunque siguen sosteniendo la obligatoriedad del curso, permiten que se pueda tomar durante el primer año de vida de la entidad. Si bien la normativa habilita a diferentes entidades a dar esta capacitación (Órganos Locales Competentes, Universidades Públicas o Privadas, Centros de Estudios con especialización en la materia o entidades de segundo o tercer grado con los que el INAES haya celebrado convenio), desde el organismo se brinda a través de la Coordinación de Capacitación Cooperativa y Mutual.

³⁸ La información en detalle sobre los contenidos de este curso de INAES puede encontrarse en el Anexo "Curso orientado a miembros de los órganos de administración y fiscalización de cooperativas y mutuales": <https://vpo3.inaes.gob.ar/files/resoluciones/INAES/RESFC-2019/2362/IF-2019-95720461-APN-DNRNCYM-INAES.pdf>

3.2.5 Recomendaciones para adecuar el ATP a cooperativas y mutuales

La última iniciativa que señalamos como importante fueron unas recomendaciones muy específicas realizadas para adecuar el ATP a las entidades cooperativas y mutuales. Con un mes de vigencia del decreto que lanzaba dicho programa, a inicios de mayo de 2020 y, ante las dificultades que experimentaban la mayoría de las cooperativas y mutuales que intentaban acceder al mismo, desde el Consejo Consultivo se encaró el relevamiento de las problemáticas comunes y las propuestas de mitigación en el marco de la crisis de la COVID-19, las cuales fueron comunicadas en un documento más amplio al MDP, de circulación interna.

Esas recomendaciones se construyeron sobre la base de consultas, diálogos y una construcción colectiva con todas las confederaciones y la mayoría de las federaciones de cooperativas y mutuales. A su vez, algunas problemáticas específicas (como la alimentaria) fueron enriquecidas por el trabajo articulado con la Comisión Técnica de Agroalimentos, y también se trabajó sobre la base de la normativa vigente, las políticas públicas dirigidas al sector en los diversos organismos y la literatura.

El informe distinguía problemáticas comunes y también sectoriales, proponiendo más de treinta recomendaciones técnicas, cuyo desarrollo excede el alcance de este trabajo. Mencionamos las primeras problemáticas comunes y algunas de las recomendaciones para transmitir el espíritu del trabajo realizado:

1. Necesidad de homologar los derechos de las cooperativas y mutuales a las pymes.
2. Necesidad de homologar los ingresos y derechos de los trabajadores asociados a las cooperativas, a los trabajadores en relación de dependencia de las pymes.
3. Dificultades para hacer frente al pago de salarios de los trabajadores en relación de dependencia en cooperativas y mutuales.

Las recomendaciones tenían cuestiones de criterios generales, por ejemplo, ante la exigencia del certificado PyME: "en esta primera instancia, aquellas cooperativas y mutuales que cumplan las características de las pymes, que son garantizar el acceso al certificado pyme, evaluar la posibilidad de agregar en el Registro Pyme un certificado pyme "sin fines de lucro", para no ser confundidas con contribuyentes de ganancias, y evitar la desnaturalización de las figuras. Se sugiere evaluar la elaboración de un decreto que homologue las figuras de cooperativas y mutuales como pymes sin fines de lucro".

Hasta otras bien específicas como "quitar la exigencia de presentación del formulario 931 de las normativas pyme" cuando quieran incluir a la ESS, ya que exigirlo deja fuera a las empresas sociales que no tienen trabajadores en relación de dependencia y, como vimos en el primer punto, son la mayoría del padrón.

Hasta donde tenemos entendido, en función de las entrevistas realizadas, de las modificaciones a los sucesivos ATP y del bajo nivel de acceso, entendemos que las mismas

prácticamente no fueron tomadas en cuenta. A su vez queda como aprendizaje que, más allá de que se trate de espacios no vinculantes, recomendaciones de este tipo requieren de un acompañamiento específico por parte de quienes las realizaron, lo que se vuelve más relevante aún tratándose de un organismo que acaba de ser recibido en un nuevo ámbito ministerial.

4. Reflexiones finales

El análisis del INAES durante un año tan particular como 2020 a nivel global, a lo que se sumaron las especificidades de la Argentina, deja planteada una agenda tanto política para nuevas autoridades que asumieron en este organismo en 2021 con grandes desafíos, como de investigación. Con respecto a esta última, el abordaje sustantivo se constituye en una lente oportuna que requiere más reconocimiento dentro de la heterodoxia económica, que invisibiliza tanto nuestro objeto de estudio y sujeto de política, como desarrollamos específicamente en Muñoz (2021).

Las políticas nacionales para morigerar los efectos de la COVID-19 en relación con la ESS dan cuenta de una persistente miopía en cuanto a nuestro sujeto de política. Sobre todo, con respecto al papel que podría llegar a tener en cuanto a sus potencialidades, si fuera reconocido en virtud de sus especificidades. El debate pareciera mostrar un *revival* de la "política social de economía social", según la calificación que usaba Coraggio (2011a) para el período 2003-2015: trabajador/a pobre, vulnerabilizado/a, con derechos a una seguridad social segmentada, a quien se le niega la especificidad asociativa, que no accede o lo hace de forma tardía a lo que las empresas convencionales acceden desde el primer momento, casi sin derecho a subsidio sino a crédito (y no necesariamente adecuado). A lo que ahora se suma un intento de asimilación a las pymes al requerirle el mismo certificado, sin desarrollar uno específico, con una pronunciada subjetividad economicista.

Los instrumentos de política en la escala nacional en general no lograron ser co-construidos. De lo analizado aquí resalta, por ejemplo, la no receptividad a las recomendaciones elaboradas desde el INAES al momento de la reformulación del ATP2 y la subejecución de la línea de crédito a las cooperativas de trabajo. En contraste, una línea co-construida desde lo local y reforzada por INAES, alcanzó no sólo la ejecución completa sino, varias vueltas de represtamos.

También es importante señalar que vemos una cierta corresponsabilidad dentro del campo de la ESS que dificulta su representatividad en tanto interlocutor del Estado, lo cual es característico de la mayoría de los países de América Latina. Existe una marcada fragmentación política y falta de sentido unificado en las diversas expresiones de la ESS, a lo que se suma una escasa vocación de diálogo con la economía popular. Quizá esto sea recíproco por parte de esta última en relación con la ESS, pero no ha sido materia de análisis

en este trabajo por razones de recorte. Consideramos, de todos modos, que el debate "ESS *versus* economía popular" está perimido. Ya se dio durante el período 2003-2015, y los frutos no fueron positivos, ni en términos académicos ni políticos. Recordemos el dato inicial que, actualizado, debe ser más de la mitad de la PEA, la que se encuentra en pésimas condiciones de trabajo. ¿Hay tiempo para perder entre las diversas expresiones de la economía centrada en la vida en relación con la economía capitalista más convencional? Esperemos que la emergencia de nuevos sujetos como la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y sus propuestas avancen en canales de diálogo generosos, sustantivos y en una construcción no solo económica, sino también social, cultural, política y, en definitiva, de poder, que sea más democrática, diversa y plural.

En ese sentido, tomamos como muy inspiradoras las lecciones del caso de Montreal (Mendell, Neamtan y Yi; 2020), en las que incluso con hacedores/as de política con un posicionamiento adverso a la ESS, la existencia de dos actores clave como el Chantier de l'économie sociale y el Conseil Québécois de la Coopération et de la Mutualité lograron una ESS vertebrada en términos identitarios y organizativos a la altura de constituirse en sujeto político interlocutor del Estado, flexible y fluido para el intercambio de información y con responsabilidad al momento de asumir los desafíos actuales.

Como cierre, si bien durante 2020 el Gobierno argentino ha dado indicios de valorar la ESS, con un INAES jerarquizado, con mayor presupuesto y desempeñándose en la esfera del MDP, destacamos que la ESS, en términos más generales, se sigue abordando de modo acotado, fragmentario y desarticulado. En ese sentido, queremos dejar planteados al menos dos desafíos que nos parecen centrales para mejorar este desempeño: 1) superar la visión de corto plazo para avanzar en estrategias más estructurales, como las que se desarrollaron en el segundo punto, centradas en tender puentes políticos y basadas en instrumentos de distintos tipos que, en general, fueron co construidos. 2) salir de la visión fragmentaria, sectorialista y binaria de los sujetos que practican esta economía (economía popular *versus* economía social; agricultura familiar *versus* cooperativas agropecuarias; autogestión *versus* cooperativas; comunidades *versus* mutuales), para lograr construir una unidad de sentido, mayor representatividad política de cara a la sociedad y al Estado y una creciente transversalización de las políticas.

Aquí, el INAES se vuelve un organismo clave para trabajar transversalmente con los distintos organismos estatales y convertirse en un puente con las diversas expresiones de la economía popular y la ESS en la co-construcción de políticas. De esta manera, estaremos contribuyendo a una mejor institucionalidad en el contexto pospandémico y podremos tomar los valiosos aprendizajes que se produjeron durante 2020 .

Referencias bibliográficas

- Barnes, C., Putero, L. y Vázquez, G. (2020). *Las organizaciones de la Economía Social y Solidaria del Área Metropolitana de Buenos Aires en la pandemia. "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional.* UNGS <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-05-Econom%C3%ADa-Social.pdf>
- Bouchard, M.J.; Salathé-Beaulieu, G. (2021). *Producing Statistics on Social and Solidarity Economy. The State of the Art.* Knowledge Hub WP. <https://knowledgehub.unsse.org/wp-content/uploads/2021/08/WP-2021-SSE-Stats-Bouchard-Salathe-Beaulieu.pdf>
- CEPXXI (Centro de Estudios para la Producción). Informe de Panorama Productivo, diciembre 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_panorama_productivo_-_diciembre_2020_version_extendida.pdf
- Coraggio, J. L. (1994). *Economía urbana. La perspectiva Popular.* Quito: Abya Yala.
- _____ (2004). De la emergencia a la estrategia. Más allá del “alivio de la pobreza”. Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.
- _____ (2011a). *La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América Latina.* www.coraggioeconomia.org.
- _____ (2011b). Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. En Coraggio, J.L. *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital.* Quito: Ediciones Abya Ayala.
- _____ (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos.* Serie Contribuciones de Consejeros N° 1. Documentos del Consejo Consultivo del INAES. www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf
- Danani, C. y Hintze, S. (Eds.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010.* UNGS.
- Danani, C. y Hintze, S. (Eds.). (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina.* UNGS.
- FACTTIC [Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento]. (2020). *Coopcycle Argentina. Documento sobre Cooperativismo de Plataformas.*
- Fraser, N. (2014). ¿Puede la sociedad transformarse en una commodity? Reflexiones pospolanyianas sobre la crisis capitalista. En Coraggio, J.L. y Laville, J.L. *Reinventar la izquierda en el siglo XXI. Hacia un diálogo Norte-Sur.* Quito: Editorial IAEN.
- Gasparín, J.M. (2020). *Las cuentas de la Administración Pública Nacional argentina en tiempos de Covid-19.* CIPPEC. www.cippecc.org/wp-content/

uploads/2020/06/Gasparin-junio-de-2020-Las-cuentas-de-la-APN-en tiempos-de-COVID-1.pdf

- Giosa Zuazúa, N. y Fernández Massi, M. (2020). La calidad del empleo en Argentina durante la posconvertibilidad: propuesta metodológica y análisis de indicadores de segmentación laboral. *Trabajo y Sociedad*, 35(XXI).
- Giosa Zuazúa, N. y Fernandez Massi, M. (2019). La segmentación laboral en la Argentina: los excedentes de fuerza de trabajo en contextos recesivos. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO, CICCUS.
- Hintze, S. (2020). El trabajo sin patrón en la pandemia. *Voces en el Fénix*, (82), Tras el Apocalipsis.
- Levin, A. y Verbeke, G. (1999). *El carácter de la fiscalización en las organizaciones cooperativas*. Documento N° 23. Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Buenos Aires: FCE-UBA.
- Mendell, M., Neamtan, N. y Yi, H. (2020). *Public Policies Enabling the Social and Solidarity Economy in the City of Montreal*. WP 2020-4. UNRISD.
- Mendell, M. y Nogales, R. (2012). Solidarity finance: an evolving landscape. *Universitas Forum*, 3(2).
- Muñoz, R. (2021). "La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva comparada". Tesis Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales UBA (en revisión final).
- Muñoz, R. (2019). Políticas municipales de economía social y solidaria basadas en instrumentos de financiamiento. Situación actual y perspectivas en el Conurbano Bonaerense. En García, A. y Rosa, P. (Coords.), *Excluidos financieros. Actores, políticas y estrategias en la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires, Argentina: Cooperativa El Zócalo.
- Muñoz, R. y Cura O. (2019). Hacia una evaluación integral de la ESS. Una propuesta de operacionalización desde Argentina. En Conferencia Internacional de UNTFSSE (UNSRID): "La Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ¿Qué papel desempeña la Economía Social y Solidaria (ESS)?". Ginebra, Suiza. <https://knowledgehub.unsse.org/es/knowledgehub/hacia-una-evaluacion-integral-de-la-ess/>
- Muñoz, R. y Chulman, V. (2008). Informe preliminar del relevamiento "Trabajo Autogestionado y Seguridad Social". http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/08-03_informe_preliminar_del_relevamiento_sobre_seguridad_social.pdf

- Muñoz, R. y Verbeke, G. (2005). Financial Co-operatives in Argentina. *Review of international co-operation*, 98(1).
- Polanyi, K. ([1957]; 2012). La economía como proceso instituido. En Polanyi, K. *Textos Escogidos. Estudios introductorios de Laville, J.L.; Mendell, M.; Polanyi Levitt, K. y Coraggio, J.L.* Los Polvorines, Argentina: UNGS-CLACSO.
- Programa Facultad Abierta (UBA) e IDELCOOP (2017): *Informe socioeconómico cooperativas de trabajo y seguridad social en Argentina*. <http://recuperadasdoc.com.ar/informe%20segsocial.pdf>
- Ruggeri, A. y Martínez, F. (Dirs.). (2020). *Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: impacto sanitario y productivo y alcances de las medidas de asistencia del Estado. Informe de encuesta nacional*. INAES, Programa Facultad Abierta-SEUBE-FFyL-UBA, UNAJ. <http://recuperadasdoc.com.ar>
- Salathé-Beaulieu, G.; Bouchard, M.J.; Mendell, M. (2019). Sustainable Development Impact Indicators for Social and Solidarity Economy: State of the Art. WP 2019-4. UNSRID
- Schiochet, V. y Fernandes da Silva, R. (2017). A formação de gestores na política pública de economia solidária. *Mundo do Trabalho Contemporaneo. Unitrabalho*, 1(1).
- Vannini, P. (2019). Capitalismo cognitivo y plataformas, una mirada desde la economía social. *Idelcoop*, (228).