

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA EN LA ARGENTINA DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19. REFLEXIONES PRELIMINARES DESDE EL CASO DE INAES EN ARGENTINA¹

Muñoz, Ruth*
Zamora, Anabella**

Resumen. El artículo presenta reflexiones preliminares sobre las transformaciones del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), autoridad de aplicación de las leyes cooperativas y mutuales, 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, para transformar el país a través de la economía hacia una mayor justicia social. En ese marco, el INAES 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". En este trabajo, se analizan las políticas nacionales diseñadas para mitigar los efectos generados por la crisis de la COVID-19, como por ejemplo 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. El trabajo concluye planteando un escenario abierto donde se observan miopías persistentes en cuanto al lugar marginal que se le sigue dando a la ESS y su sentido, con debates entre el reconocimiento de las especificidades de la ESS y su asimilación a las PyMEs, aunque también se destacan transformaciones interesantes que pueden echar luces con el fin de transversalizar, escalar y lograr mejores condiciones objetivas para una nueva institucionalidad de la ESS en el contexto pospandémico.

Palabras Clave: Economía Social y Solidaria; Políticas públicas; Pandemia.

* Coordinadora técnica del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Contacto: rmunoz@ungs.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4071-094X>

** Miembro del equipo de Coordinación del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), Ministerio de Desarrollo Productivo de la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Contacto: azamora@campus.ungs.edu.ar

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5327-082X>

¹ Ponencia presentada en la 15th International Karl Polanyi Conference "The Role of the State in the post-COVID 21st Century". Montreal, Canadá, 2021. Texto original en inglés.

PUBLIC POLICIES OF SOCIAL AND SOLIDARITY ECONOMY IN ARGENTINA DURING THE COVID-19 PANDEMIC. PRELIMINARY REFLECTIONS FROM THE CASE OF INAES IN ARGENTINA

Abstract. The article presents preliminary reflections on the transformations of the National Institute of Associativism and Social Economy (INAES), the authority for the application of cooperative and mutual laws, which since December 2019 has proposed to expand its policy subject with the strategic objective of achieving centrality of the social and solidarity economy (SSE) in Argentina, to transform the country through towards greater social justice. In this framework, INAES went from the sphere of the Ministry of Social Development to that of the Ministry of Productive Development (MDP), trying to leave behind the imprint described by Coraggio (2011b) as "social policy of social economy". In this, the national policies designed to mitigate the effects generated by the COVID-19 crisis are analyzed, such as the "Emergency Assistance Program for Work and Production" and its relationship with the SSE, emphasizing the transformations of the INAES during 2020. The work concludes by posing an open scenario where persistent myopia is observed regarding the marginal place that continues to be given to the SSE and its meaning, with debates between the recognition of the specificities of the SSE and its assimilation to SMEs, although interesting transformations are also highlighted that can shed light in order to mainstream, scale and achieve better objective conditions for a new SSE institutional framework in the post-pandemic context.

Keywords: Social and Solidarity Economy; Public politics; Pandemic.

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).

En 2019 asumieron nuevas autoridades nacionales que se propusieron cambiar el rumbo de lo acontecido entre 2015 y 2019, en lo que hay cierto consenso en cuanto a catalogarlo como un gobierno 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.

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 recién asumido presidente Alberto Fernández sostuvo el lanzamiento y sostenimiento de un conjunto de políticas para suavizar los efectos de la COVID-19, que rondan el 5% del PBI (Gasparin, 2020). Mientras el primer mandatario ejercía una función pedagógica casi desde el sustantivismo al explicar que, "sin salud", no había economía posible. Cabe recordar que esta actitud no fue un posicionamiento generalizado en América Latina, ya que algunos de nuestros vecinos como Brasil, Uruguay o Chile tenían posicionamientos muy distintos, sobre todo en el primer caso, prácticamente sin protección alguna hacia la población que estaba librada al autocuidado.

En dicho contexto, en este trabajo ponemos la atención en un tipo muy específico de políticas y en un organismo relativamente poco estudiado con anterioridad. Nos proponemos dar cuenta de las principales transformaciones y los aspectos innovadores de las políticas de promoción de la economía social y solidaria (ESS) que llevó a cabo el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) de Argentina durante la pandemia, en el marco de las políticas nacionales que se propusieron morigerar el impacto socioeconómico de la misma y su relación con la ESS.

El INAES² 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 originalmente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y que, durante la gestión que se analiza en este trabajo, pasó a la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo (MDP).

Es la autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas (20337 de 1973) y de la Ley de Mutuales (20321 de 1973) de la Argentina, 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)

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

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, en este artículo adoptamos la expresión "economía social y solidaria" por considerar que es la más amplia y que, a su vez, 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 documental, tanto de informes públicos como de informes de gestión interna de INAES y otros organismos, al tiempo que se realizó un requerimiento de información específica sobre el acceso de cooperativas y mutuales a uno de los programas nacionales que fue respondido por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

El trabajo inicia con una breve caracterización del universo de cooperativas y mutuales como aproximación de la ESS en la Argentina y única información disponible al respecto. A continuación, se exponen las principales políticas nacionales encaradas para amortiguar el impacto económico generado por la COVID-19 y cómo se relacionaron con la ESS. En el tercer punto del trabajo se presentan, en primer lugar, las características generales del INAES; luego se analizan las principales transformaciones experimentadas por el organismo 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. Si bien puede encontrarse un sesgo descriptivo más que analítico en el trabajo, se realizó un esfuerzo de sistematización sobre el cual se continuarán produciendo diversos artículos, y este es el primero en ese sentido. 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. El universo de cooperativas y mutuales como aproximación a la economía social y solidaria en la Argentina

Una de las principales dificultades con la que nos encontramos a la hora de dar cuenta de las múltiples expresiones de la ESS en la Argentina es la ausencia de estadísticas sobre sus especificidades, de la que se deducen una serie de cuestiones, entre otras, el desconocimiento sobre su alcance, los aportes a la economía nacional o los desempeños en relación con la economía pública estatal y la economía privada convencional. Aunque el problema estadístico sea generalizado en nuestro país, basta recordar que el último Censo Económico ya es mayor de edad (los datos se

relevaron en 2003) y que los datos que está levantando el nuevo no diferencia la economía que aquí analizamos; en el caso de la ESS, la situación es particularmente problemática.

A continuación, expondremos un panorama que acota el campo de la ESS a información básica disponible en el padrón de entidades de INAES, es decir, sobre cooperativas y mutuales. Quedan fuera el resto de expresiones tan importantes en nuestro país, como por ejemplo las formas jurídicas consideradas internacionalmente (Fonteneau, Neamtan, Wanyama, Pereira Morais y Poorter, 2010): asociaciones, fundaciones, organizaciones comunitarias, empresas sociales y otro tipo de prácticas sin forma jurídica, pero que se relacionan con los principios de la ESS.

De acuerdo con las respectivas leyes de cooperativas y mutuales que las regulan en la Argentina, las cooperativas se definen como "entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios" (Ley 20337 de Cooperativas, Art. 2) y el objeto social definido en sus estatutos puede ser de Trabajo, Agropecuarias, Consumo, Crédito, Seguros, Servicios Públicos, Vivienda y Construcción (o combinaciones de los mismos) y, también, Federaciones/Confederaciones. Mientras que las mutuales se definen como "las constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica" (Ley 20321 de Mutuales, Art. 2). En cuanto a las mutuales, su principal característica es la multiplicidad de servicios que brindan, en base a los que se clasifican en el padrón de INAES a partir de la elaboración propia de reglamentos, aunque más de la mitad del padrón esté sin clasificar³.

Al respecto, llama la atención que, en nuestro país, la academia especializada en ESS se ha dedicado a formar e investigar mucho más sobre cooperativas que sobre mutuales, y consideramos que esto debe ser subsanado, más aún con el papel que las mutuales han tenido durante la pandemia, como se desarrolla en relación con la canalización de ahorros hacia créditos para las economías regionales y también en materia de salud y otros servicios.

Hacia diciembre de 2020, existían 11.456 cooperativas y 3.616 mutuales, las cuales se distribuían en todo el país, aunque inequitativamente, presentando una importante concentración en la zona central. En mayor medida las cooperativas son de Trabajo (un 69%). Se trata de una forma cooperativa asociativa considerada "empresa de autogestión" en la cual los trabajadores asociados no están bajo relación de dependencia, aunque la cooperativa debe garantizarles los pagos correspondientes

3 Entre otros: Salud, Crédito, Ayuda Recíproca, Consumo, Cultura, Seguro, Educación, Asistencia, Subsidios, Servicios Sociales, Fúnebres, Deporte, Provisión, Recreación, Socorros Mutuos, Medicina Integral, Ayuda Económica con Fondos Propios, Ayuda Económica, Prestación de Servicios, Publicidad, Promoción, Electricidad, Fondo Compensador, Vivienda, Proveeduría, Ahorro, Centro de Jubilados, Farmacia, Radio Taxi, Turismo, Industrial, Transporte, Préstamos, Prácticos de Río, Trabajo, Parque, Biblioteca, Préstamos Personales, Panteón Nacional, Peluquería, Panteón Social, Cultos, Sepelios, Banco, Cinematográfica, Donaciones, Enfermería, Medicamentos, Religiosas, Servicios Públicos, Teatro, Alquiler salón Social, Asesoramiento, Gremial, Taller Para Discapacitados.

a Seguridad Social, según se especifica en la Resolución 6444 de 2013. Esto significa que deben adherirse al régimen de autónomos como monotributistas⁴, accediendo 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 trabajo⁵.

Es preciso agregar que algunos tipos específicos de cooperativas han sido instrumentos de políticas públicas y, en virtud de eso, el padrón de INAES es altamente inestable, ya que muchas de esas cooperativas no logran ser sostenibles a partir de una hibridación relativamente equilibrada de recursos. Suelen depender del financiamiento estatal y, si la política pública deja de existir, la mayoría no consigue seguir funcionando a lo largo del tiempo. Si bien excede a los propósitos de nuestro trabajo, vale recordar que en 2018 el total de cooperativas era prácticamente el doble, y fueron principalmente las de trabajo las que perdieron su matrícula. De todos modos, la política en el marco de la cual se dio la denominada "actualización nacional de datos" del INAES durante la gestión anterior no tuvo las condiciones de acompañamiento mínimamente requeridas para un país tan desigual como el nuestro. Muchas cooperativas no lograron realizarla en los tiempos y las formas exigidas por INAES en ese momento y aún están intentando recuperarla. Esto se dio en el marco de la política neoconservadora generalizada, adversa para el sector, a la cual el Presidente del INAES, Mario Cafiero, durante casi todo 2020 calificó a ese período de "cooperativicidio"⁶.

Con el cambio de gestión se observa un panorama distinto. Desde inicio de 2020 la figura cooperativa parecería comenzar a albergar esperanzas, con una evolución favorable en términos de nacimientos. Un dato interesante, que requeriría mayor detenimiento de análisis en virtud de la evolución mensual y, también, que transcurriría más tiempo para tomar perspectiva, muestra que, en enero, febrero y marzo no se superaban las 90 presentaciones de nuevas cooperativas. En abril (iniciado el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, ASPO) hubo solo 2 y, a partir de mayo, el número va creciendo significativamente: 43 en mayo, 111 en junio, 175 en julio, 390 en agosto, 440 en septiembre y 472 en octubre, que es hasta donde tenemos disponible la información desagregada a nivel mensual.

4 El Monotributo es un régimen tributario simplificado, destinado a los trabajadores independientes y de cooperativas de trabajo ("pequeños contribuyentes"). Se basa en el pago mensual de una cuota fija para el pago de dos componentes: el impositivo (Impuesto al Valor Agregado [IVA] y el Impuesto a las Ganancias). Y el componente previsional: jubilación y de agentes del seguro de salud llamado "obra social".

5 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 sea el primer relevamiento sobre estos temas realizado desde el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores de la Argentina (IEF-CTA) (Muñoz y Chulman, 2008).

6 En esta entrevista radial, realizada el 15 de febrero de 2020, explica dicha situación: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/cooperativicidio-durante-macrismo-dieron-baja-mitad-cooperativas-del-pais/#>

Por otro lado, las cooperativas y mutuales nuclean cerca de 300 mil trabajadores⁷, y son más del 60% los/as trabajadores/as asociados/as en el cooperativismo de trabajo y, por lo tanto, con malas condiciones de acceso a la seguridad social. A continuación (Tabla 1), el detalle por tipo de entidad.

Tabla 1: Cantidad de trabajadores/as por tipo de entidades a diciembre de 2020

Tipo de entidad	Entidades		Trabajadores/as	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Cooperativas de trabajo	7.865	58,7	180.487	62,2
Resto de cooperativas	1.924	14,4	75.854	26,2
Mutuales	3.601	26,9	33.592	11,6
Total	13.390	100	289.933	100

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

Es importante reconocer que solo las cooperativas de trabajo no cuentan con trabajadores/as en relación de dependencia. En el resto, tanto cooperativas como mutuales cuentan con ellos/as. Nos parece importante detenernos en este punto y dar cuenta del panorama en cuanto al trabajo que generan estas entidades y, en general, las posibilidades de acceso a las políticas públicas ya que, como detallaremos en el punto siguiente, las que fueron diseñadas para morigerar el impacto de la pandemia COVID-19 perjudicaron el acceso a gran parte del cooperativismo de trabajo en virtud de cómo se encuentran registrados/as sus trabajadores/as u otros aspectos administrativos cuando, políticamente, deberían haber sido considerados/as de otro modo.

Otro aspecto importante para señalar es la falta de reconocimiento de estas empresas como parte del universo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) del país, criterio importante para el MDP cuando exige el certificado PyME para el acceso a la mayoría de sus políticas. No contamos con el dato de cuántas cooperativas y mutuales cuentan con dicho certificado, pero hemos experimentado durante 2020 las dificultades de acceso para muchas entidades que no logran tenerlo cuando cumplen los requisitos.

Si adoptamos el criterio de límite de personal ocupado (uno de los tres que toma la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME) bajo la órbita del MDP⁸ para definir una PyME⁹) y lo asimilamos a trabajadores/as tanto en relación

7 Del total de 15.072 entidades existentes en el padrón, se dispone de información de trabajadores/as en 13.390 cooperativas y mutuales.

8 A través del Anexo 1 de la Resolución 69 de 2020. Cabe destacar que los otros dos criterios señalados por la SEPYME para definir a las PyMEs son el límite de ventas totales anuales y de activos, información que actualmente INAES no tiene disponible para fines estadísticos.

9 Para efectos de este análisis, no diferenciamos las entidades por rama, como se detalla en el anexo de la Resolución 69 de 2020 de la SEPYME. Tomamos el rango más alto de límite de personal ocupado de la categoría Media Tramo 2, que se encuentra en la rama Industria y Minería.

de dependencia como a los/as asociados/as a las cooperativas de trabajo, en un ejercicio exploratorio con la información que disponemos en el caso de las cooperativas, obtenemos resultados interesantes. Salvo 27 casos que son grandes empresas (13 de Trabajo, 14 de otros objetos), el resto son cooperativas que pueden ser consideradas PyMEs, como se puede observar en la Tabla 2.

Tabla 2: Tamaño de cooperativas según cantidad de trabajadores/as a diciembre de 2020

Tipo de entidad	Cantidad de cooperativas que tienen entre 1-655 trabajadores/as (PyMEs)	Cantidad de cooperativas con más de 655 trabajadores/as (grandes empresas)
Cooperativas de trabajo	7.852	13
Resto de cooperativas	1.910	14
Total	9.762	27

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

A pesar de lo acotado de este panorama, es lo suficientemente ilustrativo como para dimensionar parte de la ESS y aportar argumentos favorables para que las políticas públicas que se diseñan específicamente para las PyMEs incluyan a este sector. De todos modos, a esta cuestión cuantitativa, es preciso agregarle y valorar la mirada cualitativa y de proceso de la ESS, cuyos principios fueron llevados a la práctica en esta pandemia. Es necesario destinar más esfuerzos colectivos para lograr indicadores a nivel global, que ya están en la agenda de investigación¹⁰ y que, en esta coyuntura, alcanzan aún mayor importancia social, política, económica y también cultural por el reconocimiento de esta otra economía.

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

Para dar cuenta de las medidas implementadas por el Estado Nacional destinadas a amortiguar los efectos de la pandemia en relación con la ESS, iremos un poco más atrás de la declaración de la pandemia. A semanas de asumir Alberto Fernández la Presidencia de la Nación, el Poder Legislativo nacional sancionó la Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (21 de diciembre de 2019), en el marco de la Emergencia Pública, en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social que propuso un paquete de medidas para palear dicha emergencia.

Para nuestro campo específico, Hintze (2020) utiliza la categoría inductiva de "economía popular, social y solidaria" (EPSS) y sostiene que ya venía soportando condiciones históricas desfavorables, las cuales fueron agravadas en los últimos cuatro años. En sus términos:

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

¹⁰ En ese sentido, es un gran avance el trabajo Salathé-Beaulieu, Bouchard y Mendell (2019) y a nivel nacional hemos realizado una propuesta cuya síntesis presentamos en Muñoz y Cura (2019).

es el que proviene del monotributo, cuando logran pagarlo o acceden al monotributo social¹¹. A eso se suman los cuatro años de gobierno de la Alianza Cambiemos, con desarticulación de políticas específicas como las de compras públicas (p. 71).

A ese contexto de crisis se suma la de la COVID-19 y, en ese marco, se produce el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 260 de 2020 (12 de marzo de 2020) que amplía la mencionada ley, esta vez en materia de emergencia sanitaria, producto de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud. El DNU propone una serie de medidas para evitar su propagación, entre ellas el ASPO, junto con la suspensión de la mayoría de actividades presenciales en espacios públicos e instituciones públicas y privadas, ajustes presupuestarios y el inicio del lanzamiento de un paquete de medidas para morigerar el impacto de la crisis¹².

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 observamos una fuerte concentración de la misma en algunas expresiones de la ESS (en particular del cooperativismo de trabajo) y confirmamos que son tres las políticas principales a considerar (dos fueron diseñadas en el marco de la pandemia): 1) el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP); 2) el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y, en tercer lugar, 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 los trabajos en virtud de haber sido la principal política para las empresas convencionales, aunque las cooperativas y mutuales prácticamente no accedieron, 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, en base a entrevistas, subraya que las políticas nacionales:

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 de 2020), dos de ellos para empresas: subsidio en calidad de Salario Complementario (como mínimo un Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y como máximo dos) y postergación o reducción del pago de las contribuciones patronales de hasta el 95%; y dos para trabajadores/as: créditos a tasa cero (0%) para pequeños/as contribuyentes y/o trabajadores/as autónomos/as y acceso a seguro de desempleo.

Por definición del programa, la mayor parte del universo de cooperativas (las de Trabajo) quedó excluida, ya que la política se encontraba diseñada en dos de sus componentes para ser solicitada por empleadores/as, a efectos de cubrir parte

11 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.

12 El detalle de las medidas que se terminaron implementando a lo largo del año se encuentra en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19>

del salario de sus trabajadores/as en relación de dependencia y postergar sus obligaciones patronales en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Según datos de la AFIP a los que accedimos para efectos de este trabajo, 1.279 entidades asociativas solidarias obtuvieron pago del Salario Complementario, de las cuales 763 son mutuales y 516 cooperativas. Se trata de apenas un 0,43% respecto del total de empresas que obtuvieron el beneficio (311 mil) y 1,23% en términos de monto. En relación con el universo de cooperativas y mutuales de INAES, eso representa que lo obtuvo un 8,4%. Como ya se ha señalado en términos de cobertura, el sector cooperativo y mutual queda lejos de lo que sucedió con la totalidad de empleadores/as a nivel país. En un informe de diciembre de 2020 del MDP se indica que "en el total del país, 306 mil empleadores fueron beneficiarios de al menos un ATP, lo que equivale al 55% del total nacional" (CEPXXI, 2020, p. 8).

Por otro lado, en relación con las diversas líneas crediticias que se ofrecieron en pandemia, 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%). Se trata de una oferta dentro del sistema bancario, con las complejidades que ello implica, para un sector generalmente racionado y un banco que comienza a dar muestras de voluntad política de relacionarse con el sector.

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% de los fondos, en créditos a 66 cooperativas¹³.

A pesar de estos resultados, la apertura de una línea específica para cooperativas de trabajo en el principal banco público de la Argentina sienta un antecedente sobre el cual continuar diseñando y mejorando esta relación a partir de los aprendizajes del campo. En ese sentido, este nivel de subejecución puede responder a la caracterización de Mendell y Nogales (2012) de tratarse de una iniciativa "centrada en la oferta", ignorando un consenso básico de la literatura de finanzas solidarias cuando son motorizadas como instrumentos de política pública: ser co-construidas. De lo contrario, se corre el riesgo de no responder a las necesidades de los sujetos de política que —creemos— es lo que sucedió en este contexto tan particular. Otra línea de crédito no bancaria, para el mismo sujeto, adecuada a las necesidades y gestada desde la co-construcción, como veremos más adelante, en el caso del Municipio San Martín (Provincia de Buenos Aires) que contó con apoyo de INAES, no solo se ejecutó en su totalidad, sino que, al tratarse de fondos rotatorios, los fondos están iniciando su tercera vuelta de ejecución, como veremos en el punto siguiente.

Según la encuesta antes señalada, un 71% de las cooperativas respondientes contó con trabajadores que cobraron el IFE, habiéndose convertido en la principal política

¹³ Datos provenientes del informe de gestión interna del BNA.

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 ausencia de limitaciones para su acceso) fue la línea 1 de Ayuda económica individual, en el marco del Programa de Trabajo Autogestionado (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). La Resolución 301 de 2020 que reformula la línea 1 del Programa fundamenta esta extensión en tiempo y aumento en el monto como fruto de los pedidos del sector:

en virtud de la extensión de las medidas de aislamiento social, de la retracción de la actividad económica derivada de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 y atendiendo a diversas peticiones de unidades productivas autogestionadas, resulta pertinente sostener y fortalecer la asistencia económica de emergencia.

Además de estas negociaciones, 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 nuevamente dejaba afuera a una gran parte de trabajadores/as que generan su propio trabajo de forma asociativa y logran de ese modo superar ese umbral de ingresos de subsistencia. En ese marco, si bien en la encuesta antes mencionada se señala entre sus resultados que el 70% de las cooperativas encuestadas declararon haber solicitado asistencia al Estado para sobrellevar la pandemia, quedaron en una "zona gris":

al no ser considerados trabajadores asalariados ni empleadores, quedaron en una zona gris de la política asistencial (...). En muchos casos las incompatibilidades que definían el universo de beneficiarios excluían a gran parte de estos colectivos de trabajo, generando la incómoda situación de ingresos disímiles en empresas autogestionadas que, en gran parte, se manejan con criterios igualitarios para el reparto de ingresos" (Ruggeri y Martínez, 2020, p. 14).

Si bien valoramos los avances en las negociaciones como las de la línea 1, son muestras del camino por recorrer en materia de la co-construcción más que en función de respuestas reactivas *ex post* a la implementación. Cerramos este punto mencionando que sería oportuno diversificar los trabajos académicos para aportar al conocimiento en relación con la asistencia durante la crisis y con todos los sujetos dentro de la ESS.

4. 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 con los denominados Órganos Locales Competentes (OLC) en el marco del Consejo Federal Cooperativo y Mutual. Este Consejo se relaciona de forma no siempre vinculante con los organismos provinciales con competencia en materia cooperativa y mutual. Esto 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. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, la más grande del país, la aplicación de la Ley Cooperativa está a cargo de la Dirección Provincial de Acción Cooperativa —que sería el OLC de esa provincia—, dependiente del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, mientras que las mutuales están en la esfera del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la Dirección de Personas Jurídicas; no tienen necesariamente unidad política ni conceptual en la ejecución de políticas al respecto.

En términos cuantitativos, hacia 2020, INAES contó con 544 empleados (29 eran autoridades) y un presupuesto inicial de USD17,7 millones¹⁴, de los cuales menos del 20% fue aportado por el Tesoro Nacional y el resto por el propio sector (a partir de las imposiciones legales). Para tomar perspectiva, cabe la comparación con la Secretaría de Economía Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, la cual cuenta con 30 veces el presupuesto de INAES en el marco de cierto solapamiento en términos de la promoción por parte de los sujetos de políticas y que se ocupa de la aplicación de la Ley Nacional de Microcrédito (26117 de 2006).

Si bien no estamos haciendo una evaluación del INAES, cabe mencionar que 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 los requerimientos que deben cumplirse, por ejemplo, en materia de fiscalización. Aunque referido al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM), Levin y Verbeke (1999) realizaban un análisis sobre la fiscalización que, veinte años después, continúa con una impronta similar.

La gerencia de fiscalización cuenta en su administración con 7 inspectores y una escasa dotación de personal de planta que (...) no puede hacer frente a todos los requerimientos. Se debe tener en cuenta que solo en la Capital Federal se registra un total de 672 cooperativas (...), alta de políticas locales acorde con el peso del sector en cada provincia (...), duplicación de organismos provinciales que superponen la gestión cooperativa local con el ente central. Por último, la falta de estructuras y recursos en algunas provincias hace que la fiscalización resulte inexistente (p. 6-7).

A lo que debe agregarse una cuestión no menor: las malas condiciones de trabajo que enfrentan los/as trabajadores/as con menos del 20% en condición de planta permanente, es decir, sin estabilidad. Y muchos/as trabajadores/as con salarios por debajo de la línea de la pobreza, según una entrevista con una delegada del principal

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

sindicato dentro del organismo (Asociación de Trabajadores del Estado, ATE).

En esas condiciones, con el cambio de Gobierno Nacional en diciembre de 2019, asumen nuevas autoridades en INAES bajo la presidencia de Mario Cafiero, quien, incluso con una grave enfermedad, condujo con su equipo una serie de transformaciones en INAES, en el marco de lo que fue una breve gestión en virtud de su fallecimiento en septiembre de 2020 y el desgranamiento del equipo hasta la asunción de las 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 en sus últimos meses de vida 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, describimos brevemente algunas de las principales transformaciones, distinguiendo en dos períodos: a) desde la asunción hasta el inicio del ASPO, y b) desde el ASPO. El énfasis en el recorte está puesto en lo que consideramos constituyeron respuestas innovadoras y que dieron lugar al reconocimiento de todos los principios de integración social de lo económico, respetando cada proceso territorial (aunque no nos da el espacio para entrar en detalles al respecto).

4.1. INAES desde diciembre de 2019 hasta el decreto del ASPO (marzo de 2020)

Apenas iniciada la gestión, Cafiero personalmente recorrió todas las provincias del país (23, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con una concepción de federalismo llevada a la práctica. Además de las autoridades políticas a nivel provincial y municipal, visitó cooperativas, mutuales, procesos asociativos de diversa índole y comunitarios, tanto urbanos como rurales.

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 par¹⁵, 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 en 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

15 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. Ver: <https://monedapar.com.ar/2020/09/13/tus-suenos-viven-en-nosotros/>

economía de capital y la economía pública estatal (noción similar a la de economía mixta con tres sectores de Coraggio (1994) que también solía utilizar 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. Se trata, además, de una economía sustantiva que adopta el sentido de Polanyi. En una entrevista radial, entre las tantas que le realizaron durante su gestión, desarrolla estas ideas y menciona a este autor. 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 nuestra¹⁶.

Una investigación más profunda podría dar cuenta de que el sentido mayoritario del accionar del organismo logró reconocer todos 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 e insumos 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 homónimo INAES de México¹⁷ donde agregó 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 Ministerio de Desarrollo Productivo. Con esto, refuerza la intencionalidad política de salirse de la impronta de "política social de economía social" que primó durante los gobiernos de 2003 hasta 2015 según la calificación de Coraggio (2011a).

La gestión de 2020 también buscó vincular la ESS con la concreción de los Objetivos

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

17 Presentación realizada por Mario Cafiero, Presidente del INAES, en las Jornadas de capacitación nacional en economía social y solidaria organizadas por el INAES de México, 12 de junio de 2020.

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" que, en virtud del sesgo urbano de la denominación inicial, a veces se denominaba informalmente "El INAES en los territorios". Se basó en dos dispositivos: por un lado, los "Municipios asociativos", en virtud de los cuales el organismo no solo interactuaba con los OLC a nivel provincial, sino también con el nivel municipal directamente. Según un informe de gestión interna se logró interactuar con alrededor de 250 municipios de todo el país, y se firmaron actas y acuerdos en materia de promoción y desarrollo del asociativismo con 26 municipios. Por otro lado, el segundo dispositivo de este programa son las "Mesas del Asociativismo y la economía social" que, además de cooperativas y mutuales, buscó la conformación en cada aglomerado urbano 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 de 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, que originalmente no fueron tomadas en cuenta de forma explícita. Según el informe de gestión interno, durante 2020 lograron constituirse 129 nodos en todo el país, donde participan más de 3 mil entidades. Algunas de estas experiencias son presentadas en una bitácora en el sitio web del INAES¹⁸.

b) Se amplió la cantidad y fortaleció el funcionamiento de las "Comisiones Técnicas Asesoras (Resolución 3 de 2020), espacios abiertos y colaborativos con dinámicas particulares que se relacionan con el Directorio del INAES. Durante 2020 llegaron a ser 26 comisiones, se fortaleció su funcionamiento, destacando la apertura de comisiones específicas sobre "Pueblos originarios y diversidades culturales", "Géneros y Diversidad", que, a su vez funciona articuladamente con el Área de Equidad, Géneros y Derechos Humanos, también creada durante 2020, y "Empresas recuperadas".

c) Se revitalizó el Consejo Consultivo¹⁹, un espacio conformado hasta el momento 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.

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

19 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>

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 la ESS como parte de las alternativas efectivamente disponibles tanto a la crisis previa a la pandemia como a la posterior y más allá de estas, en un sentido de mundo mejor, como mencionábamos al inicio. En algunos casos, esto logró plasmarse en convenios tempranos como el denominado "Tripartito"²⁰, 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 pertenecía a Cafiero y 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 espacio con un estilo democrático). 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 de dicho período ni ser exhaustivos, sino más bien ilustrativos con el nuevo accionar del INAES, cabe mencionar que los intentos por desburocratizar el organismo fueron más bien ineficaces. Una de las promesas de Cafiero fue lograr que, desde que se presente la solicitud de inscripción de una nueva cooperativa o mutual hasta que logre su matrícula, no pasaran más de 30 días y que fuera todo realizado en un trámite a distancia (TAD). Sin embargo, los avances en materia de digitalización para las inscripciones y los tiempos en el otorgamiento de las matrículas fueron más bien exiguos, aunque logró conformarse un banco de proyectos²¹ que comenzó a funcionar para el segundo semestre de 2020, tanto con fondos propios como de terceros.

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

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

4.2. 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 de 2020, que reorganizó las partidas presupuestarias en virtud de las prioridades de la pandemia. Entre los principales cambios, se destacan las prioridades en el Ministerio de Salud, de Desarrollo Social para políticas asistenciales, de Obras Públicas, que debió afrontar la realización de obras de infraestructura sanitaria, de vivienda, de agua y saneamiento y, en el caso de INAES, para "apoyo financiero y préstamos a entidades mutuales y cooperativas" (Decreto 457 de 2020).

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 de un evento o un curso. A lo que se suma que, muchas veces, no se contaba con buena señal de internet para la transmisión.

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 de gobierno, junto con la necesidad que había sobre 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. Se inició con un sistema que permitía el ingreso a las actividades virtuales a 100 personas, y rápidamente hubo que pasar al de 1.000 y luego al de 10 mil; también cada vez con mayor seguridad por un hackeo en una de ellas²². Lo mismo con los cursos que se dictaban, que superaban las previsiones de inscriptos/as y había que desarrollar sistemas para que cupieran todos/as, en circunstancias tan delicadas como la pandemia, en la que los cursos tuvieron efectos no previstos, como la contención psicológica mencionada en los momentos de evaluación por parte de los/as participantes²³.

Podemos distinguir dos tipos de iniciativas encaradas en el marco de la pandemia. En primer lugar, aquellas de tipo más convencional que tienen que ver con la asistencia en la emergencia y las respuestas inmediatas, 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 la Resolución 144 de 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 (5% en el

22 La Segunda Ronda de Mates llevada a cabo por el Consejo Consultivo tuvo que reprogramarse producto de un ataque cibernético al comienzo de la actividad. <https://www.youtube.com/watch?v=Qa8gnw-td14&list=PLPGjDbQ0sLjIWpIRI9vnRVwdpxb5qHSI3&index=3>

23 Se sugiere ver el video integrador de uno de los cursos en: <https://www.argentina.gob.ar/inaes/capacitacion-virtual-inaes-fam>

caso de las cooperativas y 10% en el caso de las mutuales) para que se destinen a realizar donaciones tendientes a paliar las necesidades originadas por la pandemia de la COVID-19. En los considerandos de la Resolución 144 de 2020, se sostiene, entre otras cuestiones, que para paliar las consecuencias de la pandemia:

se necesitará de la cooperación de todos los habitantes e instituciones en condiciones de brindar su apoyo a quienes lo necesiten (...). Que la donación de fondos y la atención de proyectos con fines comunitarios, en la que además se encuentran sus asociados, sobre todo en esta inédita y grave coyuntura, es una forma de difusión del espíritu cooperativo y mutual (...). Que la educación y capacitación cooperativa y mutual son un principio medular en el desarrollo del movimiento, y no hay mejor forma de educación que el ejemplo concreto del ejercicio de la solidaridad con la comunidad a la que pertenece la entidad, para atender las urgentes necesidades que este momento nos impone.

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, en un contexto inflacionario como el nacional. 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 (región Patagonia), se organizó la distribución de más de 10 toneladas de alimentos producidos por productores familiares que no tenían acceso a transporte y logística en el marco de la pandemia 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.

Además, recuperando las enseñanzas de Coraggio que plantean la importancia de no circunscribir el accionar estatal a la gestión de la emergencia que condena al "alivio de la pobreza" a la población en mayores condiciones de vulnerabilidad y propone la necesaria resolución de los problemas causantes de esa pobreza (Coraggio, 2004), nos interesa explayarnos un poco más en este trabajo en un segundo tipo de iniciativas. A pesar de tratarse de un contexto pandémico que requirió de refuerzos para las urgencias, en el INAES se desarrollaron varias iniciativas estratégicas que, de sostenerse en el mediano plazo y logrando cierta escala y transversalidad, podrían avanzar en la resolución de algunos de esos problemas, los cuales, a su vez, implicaron la generación o el fortalecimiento de capacidades de los/as trabajadores/as de INAES, gestores/as públicos/as que persisten a los diversos gobiernos y que pueden quedar y "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, concordamos con nuestro compañero Sebastián Valdecantos, Director Nacional de Desarrollo y Promoción Cooperativo y Mutual de INAES durante 2020, quien en una entrevista realizada destaca a) los préstamos

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

productivos sobre la base de la integración de mutuales y cooperativas (I, II y III), b) la plataforma Coopcycle Argentina, c) el Programa de Compra Municipal a la Economía Social y Solidaria, d) el curso "Herramientas de la Economía Social y Solidaria para el Desarrollo Local", y e) las recomendaciones para adecuar el ATP a cooperativas y mutuales.

4.2.1 Préstamos productivos sobre la base de la integración de mutuales y cooperativas (I, II y III)

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, con un dato que refuerza la importancia del papel del Estado en casos como la Argentina. De la población que recibe pagos por parte del mismo, 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 una sola entidad cooperativa en el sistema financiero habilitada para realizarlo²⁶ (el Banco Credicoop). Además, 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 de gobierno en el INAES fue, en el mismo mes de diciembre, 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 (la 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 financiero adecuado

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.

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>

para las necesidades, 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 de un Estado Provincial: el de Santa Fe²⁸. Además de cooperativas y mutuales, se involucraron "emprendedores y pymes"; se perdió especificidad de las medidas en virtud de los distintos tipos de formas jurídicas habilitadas en los destinos de los préstamos, pero se aumentó el alcance a partir de la valoración inicial de la ESS en el contexto de la crisis en virtud de la importancia que el sector mutual tiene en dicha provincia. 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 la ESS a partir de una articulación eficaz, efectiva y eficiente que intentamos sostener en la gestión, con la conducción de Cafiero, quien planteaba la necesidad de la reforma del sistema financiero, la activación de la Ley de Cajas de Crédito 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.

4.2.2 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 *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

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>

30 <https://coopcycle.org/es/>

FACTTIC. Según sus protagonistas, la cooperativa de "actores múltiples"³¹ es clave, que comenzó a diseñarse durante 2020 en INAES y que, 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.)" (FACCTIC, 2020, p. 4).

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

El PROCOMUESS 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, la autogestión, el asociativismo, ni a sectores de la ESS, que durante la pandemia fueron clave, como el alimentario, los cuidados, la salud, la producción del hábitat y hasta la simple producción de barbijos que resultaron esenciales, en virtud de la cual muchas cooperativas reconvirtieron su producción.

Sin embargo, 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 de su producción que resultan burocráticos y con plazos no acordes con sus ciclos productivos y reproductivos.

De allí que INAES se inspiró y adaptó a nivel nacional la política que venía desarrollando el Municipio de San Martín (Ordenanza 11835 de 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 2020 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.

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>

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>

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 el PROCOMUESS se espera alcanzar replicabilidad de políticas clave como estas 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 cooperativo y mutual, y el resto de expresiones de la ESS.

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

En el marco del Programa "El INAES en los territorios" y como necesidad identificada en la recorrida inicial realizada por Cafiero a lo largo de las provincias, desde el mes de julio y hasta diciembre se desarrolló una propuesta de formación en materia de ESS, dirigida en especial a gestores/as públicos/as y el Poder Legislativo a nivel local, ya que son muy pocos los municipios de la Argentina con normativas específicas en materia de ESS. Se trató del 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 Concejales. 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 trabajo de intercambio con los/as participantes/as a nivel asincrónico. Contó con la participación de 39 panelistas de diversos perfiles: docentes universitarios/as, investigadores/as, representantes del sector cooperativo y mutual, de organizaciones y movimientos sociales, gestores/as públicos/as nacionales y municipales, muchos/as de los/as cuales formaban parte del Consejo Consultivo.

La inscripción al curso desbordó las expectativas, con más de 1.400 personas inscriptas de todas las provincias del país, provenientes de más de 250 municipios. Si bien inicialmente estaba destinado a quienes ejercían funciones en el ámbito público estatal, en virtud de la demanda de los ámbitos sociales, comunitarios, cooperativos, mutuales y sindicales, se aceptó ampliarlo. De todos modos, más de la mitad de los/as cursantes fueron los inicialmente planificados/as y, cabe resaltar, esa diversidad enriqueció enormemente el curso.

Los contenidos fueron tanto teóricos como prácticos³⁴. Los tres primeros encuentros desarrollaron la perspectiva del curso, que partió por plantearse la pregunta "¿cómo leer y actuar desde los territorios en clave de la economía popular y la ESS?". Esto apuntaba, fundamentalmente, al objetivo de intentar trascender la perspectiva institucionalista de las cooperativas y mutuales, arraigada en lo que tradicionalmente

34 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>

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 internacional 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.

Frente a las dificultades para 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 plena época de pandemia donde la esperanza es tan necesaria" (como mencionó una de las asistentes), definimos agregar otro tipo de actividad sincrónica. A tres semanas de iniciado el curso, diseñamos un dispositivo de encuentro quincenal que denominamos "Cara a cara federal". En esos espacios desarrollábamos las devoluciones a las consignas presentadas en la plataforma virtual, se propiciaba el 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 (a través de distintos tipos de instrumentos a lo largo del curso), se trató de una experiencia no solo de enseñanza-aprendizaje, sino que permitió 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 pandémico³⁵.

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

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

organización, conducción, control y otros aspectos institucionales de las entidades; todo está estipulado en resoluciones del organismo^{36 37}.

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. Se dio un proceso de formación de formadores/as al interior del mismo, en la articulación de áreas, en un contexto muy específico: a distancia y con las precarias posibilidades técnicas de los/as trabajadores/as en cuanto a conectividad y recursos.

4.2.5 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 CC-INAES 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 de Agroalimentos-INAES, 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.

36 Resolución 2037 de 2003 establecía el curso como requisito previo para la obtención de la matrícula. Dos resoluciones posteriores (2362 de 2019 y 1436 de 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.

37 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" (disponible en: <https://vpo3.inaes.gob.ar/files/resoluciones/INAES/RESFC-2019/2362/IF-2019-95720461-APN-DNRNCYM-INAES.pdf>)

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.

5. 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 asumen en este organismo 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 con empleados/as y fines de lucro acceden desde el primer momento, casi sin derecho a subsidio, sino a crédito. A lo que ahora se suma, en el marco del MDP, un intento por asimilar las diversas expresiones de la ESS a las empresas convencionales, al requerirle el mismo certificado PyME y no desarrollar uno específico, con una pronunciada subjetividad economicista.

Los instrumentos de política en la escala nacional en general no lograron ser co-construidos con los/as sujetos. 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 a nivel nacional como es el PROCOMUESS ya está dando su tercera vuelta de ejecución en unos pocos meses.

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 a nivel político. 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 (a la que podemos sumar algunas formas híbridas de negocios sociales) 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 Desarrollo Productivo, 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 tercer punto, centradas en tender puentes políticos y basadas en instrumentos de distintos tipos (tecnológicos, financieros, educativos) que, en general, fueron co-construidos. 2) salir de la visión fragmentaria, sectorialista y binaria de los propios sujetos que practican esta economía (ejemplo: 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.

Esta construcción de poder al interior del sector y su visibilización frente al Estado y a la sociedad en su conjunto sentarán las bases de un diálogo que permita planificar, diseñar, implementar y evaluar políticas acordes con sus necesidades. Es necesaria una nueva mirada del Estado que (re)conozca al campo en toda su heterogeneidad, complejidad y aporte que genera a la economía nacional. Comenzando con la tarea, un organismo como el INAES que trabaje transversalmente con los distintos organismos estatales y se convierta 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. En ello, el INAES tiene un papel importante y, durante 2020, desarrolló aprendizajes valiosos. Para muchos/as trabajadores/as que formaban parte del organismo desde hacía años, a pesar de la crisis económica, de la crisis pandémica y del fallecimiento de nuestro compañero Mario Cafiero, 2020 "fue el mejor año del INAES", y nosotras tuvimos la suerte de ser protagonistas de ese pedacito de la historia.

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.* Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento. <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/Informe-COVID19-UNGS-Sep-2020-05-Econom%C3%ADa-Social.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. (2004). *De la emergencia a la estrategia. Más allá del "alivio de la pobreza".* Buenos Aires, Argentina: Editorial Espacio.
- Coraggio, J. L. (2020). *Economía social y economía popular: Conceptos básicos.* Serie Contribuciones de Consejeros N° 1. Documentos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Disponible en: www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf
- Coraggio, J. L. (1994). *Economía urbana. La perspectiva Popular.* Quito, Ecuador: Abya Yala.
- Coraggio, J. L. (2011a). *La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina.* www.coraggioeconomia.org.
- Coraggio, J. L. (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, Ecuador: Ediciones Abya Ayala. Una versión preliminar de este texto se recupera de: www.coraggioeconomia.org

- Danani, C. y Hintze, S. (Eds.). (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina, 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Hintze, S. (Eds.). (2014). *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FACTTIC [Federación Argentina de Cooperativas de Trabajo de Tecnología, Innovación y Conocimiento]. (2020). *Coopcycle Argentina. Documento sobre Cooperativismo de Plataformas*.
- Fonteneau, B., Neamtan, N., Wanyama, F., Pereira Morais, L. y Poorter, M. (2010). *Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común. Academia sobre Economía Social y Solidaria*. Torino, Italia: CIF-OIT.
- Fraser, N. (2014). ¿Puede la sociedad transformarse en una commodity? Reflexiones pospolonias 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, Ecuador: Editorial IAEN.
- Gasparín, J.M. (2020). *Las cuentas de la Administración Pública Nacional argentina en tiempos de Covid-19*. CIPPEC. www.cippec.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. *Revista 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, Argentina: 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, Argentina: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Mendell, M., Neamtan, N. y Yi, H. (2020). *Public Policies Enabling the Social and Solidarity Economy in the City of Montreal*. Working Paper 2020-4. Ginebra,

Suiza: 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 (2012-2018) (tesis doctoral en etapa de revisión final). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- 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 UNTFSSSE (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*. Comisión Técnica Asesora de Empresas recuperadas del INAES, Programa Facultad Abierta, SEUBE, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Proyecto de Vinculación Territorial con cooperativas de trabajo y empresas recuperadas, Universidad Nacional Arturo Jauretche. <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*. Working Paper WP 2019-4. Project: Sustainable Development Performance

Indicators. www.unrisd.org.

Schiochet, V. y Fernandes da Silva, R. (2017). A formação de gestores na política pública de economia solidária. *Revista Mundo do Trabalho Contemporaneo. Unitrabalho*, 1(1).

Vannini, P. (2019). Capitalismo cognitivo y plataformas, una mirada desde la economía social. *Revista Idelcoop*, (228).