



Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"  
Repositorio Institucional

# La economía social y solidaria en las políticas públicas: apuntes para la construcción de una agenda del sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba

---

Año  
2019

Autor  
Gasparrini, Guido Raúl

Directores de tesis  
Suárez Fossaceca, Gabriel y Zuliani,  
Federico

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Gasparrini, G. R. (2019). *La economía social y solidaria en las políticas públicas: apuntes para la construcción de una agenda del sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional



**Universidad  
Nacional  
Villa María**

Instituto Académico  
Pedagógico de Ciencias  
**Sociales**

Licenciatura en Desarrollo Local-Regional

Trabajo Final de Grado

**“La Economía Social y Solidaria en las Políticas  
Públicas: Apuntes para la Construcción de una  
Agenda del Sector Cooperativo y Mutual de la  
Provincia de Córdoba.”**

**Autor:** Guido Raúl Gasparrini

**Director:** Mgter. Gabriel Suárez Fossaceca

**Co- Director:** Esp. Federico Zuliani

-Año 2019-

**Un pueblo sólo es libre  
por voluntad de espíritu colectivo,  
y por nadie más que por él mismo  
puede ser liberado.**

**Augusto Roa Bastos**

## **Agradecimientos**

**A mi familia, por la confianza infinita.**

**A mi compañera de vida, por su amor y apoyo constante e incondicional.**

**A mis compañeras/os de carrera y del IAPCS, con quienes viví grandes momentos durante el trayecto universitario.**

**Al director de éste trabajo, quien me compartió incondicionalmente sus saberes, pero sobre todo sus valores y convicciones.**

**Al sector de la Economía Social y Solidaria, por abrirme las puertas y apostar permanentemente a la construcción de una sociedad más justa.**

**Y sobre todo a la Universidad Pública, que me garantizó el derecho de acceder a la educación gratuita, laica y de calidad.**

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Estrategias metodológicas</b>	<b>8</b>
2.1. El sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba: objeto de estudio y sujeto de acción.	8
2.2. La voz de los referentes del sector.	9
2.2.1. El Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.	9
2.2.2. Las entrevistas a los referentes sectoriales.	10
<b>3. Pensando y actuando desde el desarrollo situado: fundamentos teórico-epistemológicos.</b>	<b>12</b>
3.1. Procesos estructurales históricos y su relación con las concepciones acerca del desarrollo	13
3.1.1. Los orígenes del desarrollo	13
3.1.2. Estado de bienestar y las primeras críticas al desarrollo.	16
3.1.3. El fracaso del desarrollo en América Latina: la hegemonía neoliberal.	20
3.1.4. El proceso “camaleónico” del desarrollo. ¿Hay un factor X?	23
3.2. Procesos actuales. El auge de la globalización y su relación con los territorios.	29
3.2.1. Concentración, individualización, fragmentación: procesos vinculados a la globalización	30
3.2.2. Gobernar la globalización en un contexto de crisis de la visión tradicional del desarrollo.	32
3.3. Tensionar el desarrollo: recuperando su carácter político desde una anclaje latinoamericano.	35
3.4. El desarrollo desde una perspectiva situada: pensando y actuando desde los territorios.	37
3.5. Materializando el desarrollo situado: La Economía Social y Solidaria.	40
<b>4. Políticas públicas para la Economía Social y Solidaria: hacia la construcción de una agenda del sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba.</b>	<b>42</b>
4.1. Aproximaciones teóricas al mundo de la Economía Social y Solidaria	43
4.2. El Sector Cooperativo y Mutual	45
4.2.1. Las cooperativas y mutuales en el desarrollo territorial.	50
4.3. El sector cooperativo y mutual cordobés en las políticas públicas: hacia la construcción de una agenda.	52
4.3.1. ¿Qué son las políticas públicas para la ESS?	54
4.3.2. La co-construcción de políticas para la ESS.	56

4.3.3 Las políticas públicas a nivel nacional y provincial en los últimos años.	58
4.4. ¿Qué políticas para el sector y cómo llevarlas a cabo?	69
4.4.1. Clasificación de las políticas específicas.	70
4.4.2. Los elementos transversales a tener en cuenta.	75
<b>5. Propuestas de política pública para contribuir al fortalecimiento al sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba.</b>	<b>81</b>
<b>6. Conclusiones</b>	<b>88</b>
<b>7. Bibliografía</b>	<b>90</b>
7.1 Fuentes documentales	94
<b>8. Anexos</b>	<b>95</b>
8.1. Entrevistas	95
8.2. Cuadro comparativo entre cooperativas y mutuales	120
8.3. Políticas públicas nacionales para la ESS (2003-2013)	121
8.4. Gráficos de respuestas. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.	124
8.5. Nómina de participantes Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.	126

## 1. Introducción

No hay una sola manera de pensar y actuar en campo del desarrollo. Éste es un concepto polisémico, controversial, sujeto a múltiples interpretaciones. La perspectiva que ha logrado constituir hegemonía en este ámbito, se caracteriza por ser universalista, ya que plantea recetas ejecutables en cualquier espacio y tiempo, tomando el modelo de los países centrales; racionalista, porque se desliga de la historia y de la naturaleza, posicionando al conocimiento técnico como saber supremo; y economicista, considerando a la economía como dimensión principal del desarrollo, a la cual están subsumidos los factores políticos, sociales, culturales y ambientales.

Por otra parte, la primacía de un capitalismo globalizado/globalizante, produce ciertos procesos que impactan en las comunidades. Lógicas de concentración, que tienen a centralizar el capital en pocas manos, generando desigualdades y profundizando las asimetrías en los territorios. Lógicas de individualización, que construye sujetos consumidores y meritócratas aislados del resto y rompe los lazos sociales, produciendo fragmentación.

En contraparte, la Economía Social y Solidaria (ESS) constituye un andamiaje de pensamiento, reflexión y acción que permite romper con la visión ortodoxa o tradicional del desarrollo, para situarlo en el plano político y territorial. En sus múltiples formas, la ESS contribuye a lógicas de funcionamiento de nuestras sociedades distintas a las hegemónicas, poniendo en el centro de la cuestión la satisfacción de las necesidades humanas, el trabajo digno y las relaciones sociales horizontales. Es un modo de vivir que apunta a la reducción de las desigualdades, la primacía del capital social por sobre la acumulación individual y las formas de trabajo y construcción colectivas.

La ESS ha impactado en la planificación de las políticas públicas, ya que sus sujetos buscan reconocimiento, institucionalización y apoyo para sus proyectos y actividades. Las políticas públicas para la ESS están evolucionando y demandan una participación fuerte y activa de la sociedad civil en su planificación, ejecución y supervisión. (OIT, 2013)

Las organizaciones más tradicionales del mundo de la ESS conforman el sector Cooperativo y Mutual. Dado el significado que adquieren las Cooperativas y Mutuales en la construcción de otra economía, de otro paradigma de desarrollo y de otro orden social, resulta importante reflexionar en torno a su vinculación con las políticas públicas ya que se considera que el Estado condiciona y construye permanentemente los territorios. Las políticas públicas permiten transformar la realidad de los sujetos.

El presente Trabajo Final de Grado pretende identificar aspectos centrales para la construcción de una agenda de políticas públicas del sector cooperativo y mutual, desde la

perspectiva de sus referentes. En pos de dilucidar cuáles son estos aspectos, la voz de los actores involucrados es sustancial, ya que son ellos quienes conocen con mayor precisión sus propias necesidades, las dificultades que atraviesan y las posibilidades y desafíos para superarlas.

En el apartado 2 se señalan las estrategias metodológicas utilizadas. A partir de la adopción de un enfoque cualitativo, se explicitan las técnicas empleadas, las unidades de análisis y los recortes efectuados.

En el tercer bloque se ponen en tensión las teorías del Desarrollo, recuperando la dimensión política del mismo, desde una perspectiva latinoamericana. Aquí se expresan los principales fundamentos teórico epistemológicos, para sentar posición en el pensamiento situado del desarrollo.

En el punto 4 se establecen algunos conceptos teóricos relacionado la ESS y las políticas públicas. Luego se realiza un breve recorrido por las políticas para la ESS a nivel nacional y provincial, para proceder a analizar y clasificar las propuestas de referentes cooperativistas y mutualistas en torno a la política pública. Para lograr este objetivo específico se toman como principales insumos dos informes provenientes del proyecto de investigación denominado "Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales" y 5 entrevistas a referentes del sector.

En el capítulo 5 se confeccionan una serie de propuestas concretas de política pública para el desarrollo del Cooperativismo y Mutualismo, desde la perspectiva del sector. Dichos instrumentos tienen pretensión de funcionar como insumos para la construcción de una agenda sectorial, en pos de incidir en los decisores en materia de política pública.

Por último, se establecen las principales conclusiones que surgen del trabajo, dejando algunas líneas abiertas para profundizar en futuras investigaciones.

## 2. Estrategias metodológicas

A los fines de cumplimentar los objetivos propuestos, el estudio adopta un encuadre metodológico cualitativo. La metodología de carácter cualitativa se apoya en información observacional o de expresión oral o escrita, poco estructurada, difícilmente cuantificable y recogida con pautas flexibles.

*“Es un enfoque particularmente valioso porque problematiza las formas en que los individuos y los grupos constituyen e interpretan las organizaciones y sociedades” (Reyes, 1999:77).*

En el mismo proceso de análisis se construyen conceptos teóricos y el criterio para la selección de la muestra no es probabilístico sino intencional (Gallart,1992). Por lo tanto, el trabajo no se centra en la estimación cuantitativa de parámetros de un universo dado, sino en el estudio de las dimensiones de nuestro objeto de estudio dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo. Este anclaje general no impide que se triangulen ciertos datos de corte cuantitativo para enriquecer el análisis.

Las técnicas metodológicas utilizadas para la obtención de datos son:

- Análisis de contenido:

- Informes provenientes del proyecto de investigación “Panel de Expectativas de Expertos en Cooperativas y Mutuales” del IAPCS.

- Informes de organismos públicos e internacionales

- Revisión documental:

- Normativas que incumben al cooperativismo y mutualismo, así como también de las políticas (planes y programas) implementadas en los últimos años y en la actualidad en los distintos niveles de gobierno.

- Entrevistas semi-estructuradas:

- Referentes del cooperativismo y mutualismo de la provincia de Córdoba, pertenecientes al ámbito empresarial, y al ámbito del sector público.

### 2.1. El sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba: objeto de estudio y sujeto de acción.

El estudio se contextualiza a partir de un recorte espacial intencional, que se circunscribe a la provincia de Córdoba; y un recorte temporal, también intencional, escogiendo una combinación de análisis sincrónico con uno diacrónico, ya que se analizan cuestiones vinculadas a la actualidad, pero se describen también algunos procesos históricos.

A los fines de este trabajo, el sector cooperativo y mutual es considerado desde una doble dimensión. La primera tiene que ver con su propósito académico: es el objeto de estudio donde el trabajo encuadra el análisis, dejando de lado todas las demás expresiones de la ESS. Se toma esta decisión metodológica (y también política) de incluir en el recorte sólo a las organizaciones de la Economía Social Tradicional, por distintos motivos: la enorme cantidad de personas involucradas en sus organizaciones, la incidencia en la economía real, el aporte social, económico y cultural a los territorios, y su grado de formalización consolidado.

La segunda dimensión se relaciona con el propósito político del trabajo: se concibe al sector como un sujeto de acción, con potencialidad de transformación de la realidad, en pos de mejorar las condiciones de vida de las comunidades. Un sujeto activo y protagonista, que debe participar de manera concreta en los procesos de generación de políticas públicas. La experiencia acumulada, el trabajo en los territorios y su demostrada capacidad de organización son factores que lo posicionan como un actor potente en los tiempos actuales.

## **2.2. La voz de los referentes del sector.**

Las unidades de análisis se definen en base a un muestreo intencional, es decir, fueron seleccionadas por medio de definiciones teóricas previas y conforme a los objetivos de la investigación (Sautu, 2003).

En esta línea, el trabajo otorga fundamental importancia a la voz de los referentes del sector cooperativo y mutual, por factores como su experiencia en el tema y trayectoria sectorial demostrada. Se considera que a la hora de pensar políticas públicas se debe tener en cuenta la persistencia en el tiempo de estas organizaciones y sus referentes, las cuales atravesaron gobiernos con distintos proyectos políticos, que implementaron modelos económicos altamente diferenciados.

En base a ello, se sostiene que la experiencia acumulada (de resistencia, de autogestión, articulación social y desarrollo territorial) que tienen las mutuales y las cooperativas, es de importancia estratégica para reflexionar sobre las particularidades que poseen e interpretar correctamente sus demandas (Gasparrini, Aminahuel & Suárez, 2018).

### **2.2.1. El Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.**

El primer insumo fundamental para el desarrollo del trabajo lo constituye el Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales, un proyecto impulsado por el Observatorio de Políticas Públicas, el cual pertenece al Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María.

El proyecto fue llevado a cabo en el período 2016-2018 en conjunto con la Confederación Argentina de Mutuales (CAM), la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (COOPERAR) y el Instituto de Promoción de la Economía Social y Solidaria (IPES). Es por ello que el panel involucra como actores protagonistas a las organizaciones más tradicionales del mundo de la ESS, las cooperativas y mutuales.

Los objetivos del panel fueron: proporcionar indicadores generales, globales y trazables de opinión experta de actualidad y expectativas sobre la actividad cooperativa y mutual; visibilizar y tematizar la reflexión sobre las cooperativas y mutuales; y generar propuestas de políticas públicas desde los actores de la economía social y solidaria.

En el desarrollo del panel se llevó a cabo mediante un cuestionario virtual, el cual fue respondido por 52 especialistas en el tema<sup>1</sup>. El criterio de la selección de dichos referentes se definió en base a 4 ítems: a) Especificidad de su perfil para con el estudio; b) Trayectoria y nivel de actividad actual; c) Recomendación institucional; y d) Aceptación de participar en el proyecto.

Si bien las respuestas del panel no pueden extrapolarse sobre las expectativas del conjunto de cooperativistas y mutualistas, no obstante, el nivel de conocimiento y experiencia de las personas participantes del mismo, permiten construir una perspectiva con alta capacidad de descripción y proyección que genera una herramienta interesante para describir e interpretar la realidad.

El panel produjo entre sus resultados dos informes con el propósito de su divulgación académica y la utilización por parte de las organizaciones como herramienta de referencia. En pos de los objetivos de este trabajo, se indaga en un bloque específico de dichos informes, referidos a las políticas públicas que inciden en el desarrollo del sector. Dicho bloque contiene algunas preguntas cerradas, referidas a la situación coyuntural, y preguntas abiertas, orientadas a la generación de propuestas de política que fortalezcan al sector. Aquí es donde el trabajo coloca el foco de análisis.

### **2.2.2. Las entrevistas a los referentes sectoriales.**

El segundo insumo trascendental para llevar a cabo el trabajo es el conjunto de entrevistas semi-estructuradas que se realizaron a 5 referentes del sector, seleccionados a partir de distintos criterios.

---

<sup>1</sup> La trayectoria y experiencia de los referentes puede verse en el Anexo 7.5. (Nómina de participantes del Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales)

El criterio de heterogeneidad, que implicó incluir referentes tanto del cooperativismo como del mutualismo y del ámbito público vinculado al sector, así como también de diferente edad y género.

El criterio de trayectoria, a partir del cual se eligieron actores con despliegue en el campo de estudio, con reconocida experiencia y participación en distintas organizaciones, tanto de base como de segundo y tercer grado. El criterio de idoneidad, que sugiere que sean referentes que posean conocimiento del tema y hayan tenido vinculación con el mundo de las políticas públicas.

El criterio de espacialidad, centrando la selección en actores de la provincia de Córdoba, a los fines operativos del trabajo.

Y por último el criterio de accesibilidad, a través del cual se escogieron referentes abiertos al diálogo y la interpelación, con disponibilidad de tiempo y proximidad.

A partir de las entrevistas se indaga en distintas dimensiones que interesa analizar en torno a las políticas públicas orientadas al sector. Así, toma preponderancia el análisis que los referentes hacen de las políticas en los últimos años, de las estructuras estatales de gestión, de las problemáticas y dificultades sectoriales. Además, se otorga una importancia especial a las propuestas de política pública que los actores entrevistados señalan, a modo de ingrediente sustancial para la conformación de una agenda del sector a nivel provincial, así como también para la generación de propuestas concretas materializadas en instrumentos.

### 3. Pensando y actuando desde el desarrollo situado: fundamentos teórico-epistemológicos.

El concepto de Desarrollo es amplio, polisémico, controversial. Desde su aparición en la década del '50 del siglo pasado, ha generado un debate permanente, no sólo en el campo académico, sino en los distintos sectores de la sociedad. ¿Qué es el desarrollo? ¿Qué dimensiones lo componen? ¿Qué tiene que tener un territorio para ser desarrollado? ¿Hay un "modelo" de desarrollo adecuado? ¿Como pasar de las ideas a la acción en el campo del desarrollo? Éstas son algunas de las preguntas relacionadas al tema, preguntas con múltiples respuestas, muchas veces contrapuestas.

Es que el término Desarrollo carece de neutralidad, sino que por el contrario, es puramente político. Las distintas visiones existentes acerca del mismo concepto ponen de manifiesto que hay diversos paradigmas, marcos analíticos, cosmovisiones, formas de concebir la realidad que disputan el sentido del Desarrollo, intentando cargarlo de significado. Cada enfoque tiene su propio sesgo, responde a determinados intereses y reproduce ciertas lógicas. Las teorías en torno a éste fenómeno, entonces, constituyen un campo de disputa donde es necesario profundizar el debate y la acción.

En este bloque se pretende generar un diálogo entre las diferentes concepciones acerca del desarrollo, señalar sus principales anclajes teórico-epistemológicos y establecer algunas relaciones con procesos estructurales que atraviesan a nuestras sociedades. Desde la posición que asume este trabajo, los procesos políticos, económicos y sociales se condicen con las formas de pensar y considerar al desarrollo, que logran constituir hegemonía en determinados momentos históricos. La propuesta radica entonces, tomando a Madoery (2016), en *tensionar el desarrollo*, problematizarlo, deconstruirlo, desnaturalizarlo. Se propone hacerlo a través de la recuperación de su dimensión política, es decir, reconociendo su connotación conflictiva y su implicancia directa con relaciones de poder.

Tensionar el desarrollo conlleva romper con toda idea de neutralidad en la ciencia y particularmente en las ciencias sociales, asumiendo una posición epistemológica explícita. De este modo, el presente escrito se asienta en una perspectiva latinoamericana y situada del Desarrollo, que implica pensarlo desde los territorios, desde los sujetos sociales insertos en un espacio local y regional, que cotidianamente construyen el territorio y son construidos por él. Rechazando cualquier dogmatismo, receta universal o imposición externa, se defiende la idea del desarrollo de acuerdo al contexto, con la participación activa de la comunidad territorial.

Anclando en esta perspectiva, se toman las principales decisiones teóricas y metodológicas. El sector cooperativo y mutual, por su fuerte arraigo territorial, su espíritu democrático y su compromiso con el desarrollo local y regional (Vuotto, 2014), se constituye

no sólo en el objeto de estudio sino también en sujeto protagonista de este trabajo. Se trata entonces de poner en valor la voz de los actores territoriales, con sus experiencias y trayectorias en el sector a la hora de pensar en torno al desarrollo y a las políticas públicas.

### **3.1. Procesos estructurales históricos y su relación con las concepciones acerca del desarrollo**

#### **3.1.1. Los orígenes del desarrollo**

El término “desarrollo” acarrea un carácter fuertemente histórico, es decir, de acuerdo al contexto político, económico y social vigente en cada época de la historia se fueron gestando distintas concepciones, de las cuales algunas lograron penetrar en el imaginario social. Ciertas corrientes de pensamiento, si bien pueden ser ubicadas en una línea de tiempo de acuerdo a su período de surgimiento, todavía tienen un fuerte peso en los debates acerca del desarrollo, y ejercen influencia al momento de tomar decisiones de Estado y formular políticas públicas que impactan en las sociedades. Interesa entonces generar un diálogo entre estas corrientes y vincularlas a los procesos estructurales que las originan o les dan fuerza y legitimidad.

El concepto es formulado inicialmente, según Arturo Escobar (1998) por los Estados Unidos y Europa a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial. Con el objetivo de reconstruir el orden global luego de la guerra bajo los lineamientos de las potencias mundiales, el desarrollo se convirtió en un discurso potente y penetró en el imaginario social.

“En este imaginario civilizatorio, el desarrollo se convierte en la categoría social que mejor sintetiza aspiraciones de cambio y de progreso, porque implica salir del atraso, modernizarse, adoptar cánones universales, abrirse al mundo, compartir similares estilos de vida, pautas de organización y comportamiento, patrones de bienestar” (Madoery, 2015:11)

Este paradigma, al cual se denominará en este trabajo “paradigma tradicional” para su referencia, se caracteriza por una perspectiva universalista, economicista y racionalista, que supone al desarrollo como un proceso de carácter lineal, vinculado a la productividad. (Madoery, 2016).

Es universalista porque partiendo desde postulados teóricos propone recetas infalibles, ejecutables en cualquier espacio y tiempo. A partir de modelos rígidos que toman la forma de los países del “primer mundo”, se pretenden aplicar distintos procedimientos técnicos que conduzcan evolutivamente a una meta determinada. Al suponer universalidad de aplicación y replicabilidad de las políticas de desarrollo, presenta una orientación hacia la uniformidad de las sociedades y la homogeneidad de los fundamentos políticos, de los procedimientos técnicos y de las prácticas metodológicas (Madoery, 2005).

Desde ésta perspectiva, el desarrollo

“es concebido como un proceso lógico, racional, evolutivo, abstraído del contexto político, institucional y cultural: desarrollo sin hogar y sin sujeto” (Madoery, 2016:43)

Es racionalista ya que la construcción del concepto tiene su raíz intelectual en el racionalismo constructivista, una corriente que considera que las construcciones sociales deben tener siempre un diseño intelectual que las anteceda. De esta forma, se desliga de la historia y de la naturaleza, otorga total legitimidad al conocimiento técnico como saber supremo y desconsidera a las diversidades culturales y los procesos políticos. Las sociedades, bajo esta mirada, son como máquinas cuyo comportamiento puede ser previsto y calculado (Prats, 2001).

“[...] la cuestión del desarrollo pasaba a un plano técnico, como un asunto propio de profesionales capaces de ir monitoreando y gestionando las variables económicas del proceso y propio también de usinas de conocimiento que elaboran recetas para replicar modelos en diferentes geografías” (Madoery, 2015:13).

Y es economicista porque posiciona a la economía como dimensión principal del desarrollo, a la cual están subsumidos los factores políticos, sociales, culturales, ambientales, etc. El desarrollo entonces sería un fenómeno medible a partir de indicadores de crecimiento, como el Producto Bruto, las tasas de interés y de inflación, la renta per cápita, entre otros. En términos de Amartya Sen,

“[...] se inspira en buena parte en la lógica del “modelo de crecimiento”, lo que significaba mantener bajos niveles de vida, por lo menos en un futuro inmediato, para fomentar la acumulación acelerada de capital y el consiguiente crecimiento económico, “resolviendo” así el problema del desarrollo”. (Sen, 1998:76)

Para Boisier (2001), los economistas son quienes concentran la legitimidad en materia académica, siendo los principales expertos y autorizados para hablar de desarrollo. Se puede afirmar que actualmente, en cierta medida continúa una primacía de este campo disciplinar, aunque como se verá más adelante, han irrumpido otras disciplinas en la discusión acerca del desarrollo.

Entonces, con estas tres características, el desarrollo pasó a ser una receta infalible capaz de ser aplicada a cualquier situación de la misma manera. Dicha concepción permite clasificar a las sociedades y a los países en “desarrollados y “subdesarrollados”, caracterizando a los primeros a partir de criterios a los cuales Escobar identifica como

occidentalistas: altos niveles de urbanización e industrialización, adopción de los valores culturales modernos, crecimiento económico medido en PBI, entre otros (Escobar, 1998).

“Para hablar del desarrollo, deben obedecerse ciertas reglas de expresión que se originan en su sistema básico de categorías y relaciones, el cual define la visión hegemónica del desarrollo, visión que penetra cada vez más y transforma el tejido económico, social y cultural de las ciudades y pueblos del Tercer Mundo, a pesar de que los lenguajes del desarrollo se adapten y reconstruyan incesantemente en el nivel local.” (Escobar, 1998:42)

En términos del autor, los países del denominado arbitrariamente primer mundo, se transforman en el “faro” que guía a los náufragos, en la meta a alcanzar por los países del inventado “tercer mundo”. El camino para llegar a dicha meta lo marcarían las potencias mundiales, directamente o a través de los organismos internacionales de crédito, las corporaciones transnacionales y todas aquellas instituciones globales que tienden a homogeneizar las sociedades, a través de una metodología denominada planificación. El crecimiento se promovería a través del multilateralismo libre y la división internacional del trabajo facilitada por organizaciones como el GATT, el Banco Mundial y el FMI. Cumpliendo estrictamente con los requisitos, los países estarían en condiciones de alcanzar la “madurez” de las naciones occidentales.

En palabras de Edgardo Lander, se inicia un proceso de modernización en los países “subdesarrollados”, instalándose el pensamiento único como forma de concebir la realidad:

"la existencia de un meta-relato universal que lleva a todas las culturas y a los pueblos, desde lo primitivo, lo tradicional a lo moderno ... y la sociedad liberal como norma universal, señala el único futuro posible" (Lander 2003, 23).

La teoría del desarrollo buscó localizar los obstáculos a la plena implantación de la modernidad y definir los instrumentos de intervención capaces de alcanzar los resultados deseados en el sentido de aproximar cada sociedad existente a esa sociedad ideal (Dos Santos, 2002).

En esta etapa, el pensamiento neoclásico logra constituirse como hegemónico en materia de desarrollo. Para esta corriente, el desarrollo supone transformar las sociedades tradicionales, caracterizadas por el estancamiento y la precariedad, hacia sociedades capitalistas centradas en el sector empresarial (Gutiérrez Garza, 2007). Whitman Rostow, el principal exponente del enfoque neoclásico, propone un esquema linealista donde diferencia distintas etapas que los territorios deben atravesar hasta llegar al desarrollo. De esta manera, habría una etapa inicial de atraso, otra de despegue, la siguiente de camino a la madurez, para llegar a la etapa de consumo de masas, donde la mayoría de la población alcanzaría un

elevado nivel de vida (Rostow, 1960). El enfoque liga entonces al desarrollo con el crecimiento económico, a punto tal de utilizarlos como sinónimos.

Irma Adelman expresa que considerar al desarrollo como un proceso lineal es una falacia, ya que se cae en una multiplicidad de errores al no tener en cuenta las condiciones iniciales, los niveles o escalas, las relaciones de dependencia entre países y el contexto económico y socio-institucional, la estructura política y los objetivos de política en cada lugar (Adelman, 2002). En otras palabras, no existen recetas universales para el desarrollo, aplicables a cualquier territorio particular. Por el contrario, existen territorios particulares, con sus propias dinámicas, relaciones y características, a partir de las cuales los proyectos de desarrollo deben gestarse. Retomaremos luego este punto.

### **3.1.2. Estado de bienestar y las primeras críticas al desarrollo.**

El enfoque universalista- racionalista, a pesar de tener pretensiones a-temporales y a-espaciales, se constituye en un determinado momento histórico como una opción viable. Esto sucede cuando se instaura a nivel global el modelo de Estado de Bienestar, que necesitaba poner en marcha las fuerzas productivas a través del aumento de la fuerza de trabajo y a su vez, diferenciándose de la ideología estrictamente liberal, proponía un rol activo del Estado en las prestaciones sociales, en acciones que apuntaran a la mejora de la calidad de vida de la población (Bonetto y Piñero, 2003). Madoery resalta sus principales aspectos:

“¿Qué presuponía el Estado de Bienestar? Una economía diversificada, generadora de empleo en cantidad suficiente, con un Producto Interno Bruto relevante. Un Estado presente, fuerte, ordenador, promotor, con contención social. Una sociedad en equilibrio, con posibilidades generalizadas y tangibles de ascenso social. Un sistema de gobierno y representación dinámico, abierto, con presencia soberana en el juego de relaciones internacionales.” (Madoery, 2013:16)

Entonces, los estados para ser desarrollados debían generar, además de un crecimiento económico medible, condiciones laborales dignas, sistemas de salud pública de calidad, acceso a la educación para todos, posibilidades de acceso a la vivienda, es decir, una serie de cuestiones que empiezan a verse como derechos a ser garantizados por el aparato estatal.

Los países latinoamericanos experimentaron significativos niveles de soberanía estatal, diversificaron sus estructuras productivas haciéndolas más independientes de las presiones externas, y recuperaron una serie de derechos sociales para las mayorías populares (Madoery, 2013) Sin embargo, estos procesos, al no sostenerse en el tiempo y no lograr profundizar en cambios permanentes y estructurales, se vieron obstaculizados.

Esta manera de considerar al desarrollo y también de llevar esa consideración a la práctica, si bien logró constituir hegemonía materializándose en políticas concretas a lo largo y ancho de toda América Latina, no estuvo exento de profundas críticas. Se destacan algunas corrientes principales en latinoamérica, de perfil crítico y con pretensiones emancipatorias, que se encargan de poner en jaque el paradigma universalista-racionalista tratando de develar cuales son los factores de poder ocultos que impiden a ciertos países desarrollarse de igual manera que las potencias mundiales.

“Estas han cuestionado la posibilidad de desarrollo en la región de acuerdo a los parámetros occidentales, modernos, capitalistas, señalando asimetrías y ofreciendo alternativas para entender la realidad regional y sus posibilidades de transformación” (Madoery, 2012:66).

Una de estas corrientes es la denominada estructuralismo periférico, surgida desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con Raúl Prebisch y Celso Furtado como sus principales exponentes. Esta corriente realiza un quiebre en relación a la teoría clásica y neoclásica, evidenciando que el subdesarrollo de los países latinoamericanos no se debía a factores vinculados a recursos económicos, características culturales o elementos que “faltaban”, sino que respondía fundamentalmente a la posición asimétrica y desventajosa en que dichos países se encontraban en relación al “primer mundo”.

De esta manera, los aportes de la teoría del centro- periferia de Prebisch se convierten en un hito en materia de pensamiento latinoamericano, ya que ponen al descubierto los mecanismos de poder imperantes que sometían las economías de los países periféricos, que bajo el orden vigente estaban condenados a producir materias primas para abastecer las economías industrializadas de los países centrales. Por contraste con la estructura productiva de la periferia, especializada y heterogénea, la de los centros se caracteriza por ser diversificada y homogénea (Rodríguez, 1977).

“Su punto de partida fue que la economía política de América Latina está vinculada a las fluctuaciones cíclicas que se dan en la esfera internacional, que tienen origen en las economías de los países industrializados y que se propagan con incidencia en los países productores de productos primarios y, no obstante, ante ello estos países presentan un comportamiento pasivo. El eje de estas fluctuaciones es el poder subyacente tras la economía mundial.” (Bonetto y Piñero, 2006:34)

De la teoría centro- periferia se desprende un cuerpo teórico que explica el deterioro de los términos de intercambio. Dado que el precio de los productos primarios están atados a los ciclos internacionales y además aumentan de manera desproporcionada en comparación con los bienes manufacturados, al mediano plazo los países periféricos se encuentran en posición

desfavorable para negociar con las economías centrales. A esto se le suma otro factor, que es el progreso técnico, que en el mismo sentido, se propaga desde los centros de poder hacia las periferias, dejando también el terreno inclinado en contra de las economías latinoamericanas.

A lo expuesto por Prebisch, Celso Furtado agrega que dadas las cuestiones estructurales y las diferencias políticas, culturales y sociales entre los distintos “mundos”, se deben proponer teorías autónomas, acordes a las realidades regionales y que piensen el desarrollo desde éstas latitudes. Esta idea tuvo un período de materialización en el continente a través del proceso de sustitución de importaciones, aunque éste se vio truncado en el largo plazo fundamentalmente por la irrupción de gobiernos dictatoriales claramente marcados por una ideología neoliberal.

Otra corriente que se enmarca dentro de las primeras críticas a la perspectiva universalista y ahistórica del desarrollo es el dependentismo, que retoma los principales postulados de la teoría del centro-periferia pero también señala sus limitaciones y desaciertos (Bonetto y Piñero, 2006). De esta forma, el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de la misma moneda, dos subprocesos que una determinada fase de acumulación del capitalismo genera al mismo tiempo. Siendo una teoría que tiene sus orígenes en la década del '60,

“[...] representó un esfuerzo crítico para comprender las limitaciones de un desarrollo iniciado en un periodo histórico en que la economía mundial estaba ya constituida bajo la hegemonía de enormes grupos económicos y poderosas fuerzas imperialistas, aun cuando una parte de ellas estaba en crisis y abría oportunidad para el proceso de descolonización.” (Dos Santos, 2002: 5)

El aporte particular de esta corriente es que la dependencia está dada no sólo entre países desarrollados y subdesarrollados, es decir, en el plano externo de las relaciones internacionales, sino que está sumamente apoyada en factores internos a los estados, visible en sus estructuras sociales, políticas e ideológicas. Entonces la dependencia no se cumple sólo porque unos estados imponen condiciones a otros, sino que hay actores que operan a su favor desde el plano interior:

"[...] la dependencia no es simple coacción y explotación, existía y existe comunidad de intereses entre grupos dominantes locales y externos; la dependencia no enfrenta al conjunto de los intereses de una sociedad con otra" (Faletto, 2003: 123).

Siguiendo con las corrientes latinoamericanas de pensamiento que ponen al descubierto las contradicciones y falacias de las teorías tradicionales del desarrollo, se destacan el liberacionismo nacional-popular y el decolonialismo (Madoery, 2015).

El liberacionismo nacional popular, si bien no se desentiende de los procesos estructurales de dominación, hace hincapié en la necesidad de construir procesos emancipatorios con fuerza propia, a partir de la construcción de mayorías populares que defiendan los intereses de nuestras naciones. Autores como Arturo Jauretche, Scalabrini Ortiz, Juan Domingo Perón, y más actualmente Álvaro García Linera, entre otros, refuerzan la idea de construir una identidad propia, una conciencia nacional que se sustente en valores acordes a nuestras sociedades, de carácter auténtico que lleven a elevar los niveles de autonomía de los estados y la región latinoamericana. Esta corriente resalta la importancia de construir liderazgos fuertes, que puedan conducir procesos de transformación social sostenibles en el tiempo, en diálogo constante con el pueblo organizado. La dimensión cultural en este sentido es un campo de disputa trascendental para generar dichos procesos, ya que el occidentalismo ha calado primordialmente en este plano.

Por su parte, el pensamiento decolonial plantea la discusión contra el discurso hegemónico partiendo desde el plano del conocimiento. Señala que el principal elemento que hace al colonialismo es la modernidad, un modo cognitivo caracterizado por ser eurocéntrico, es decir, la idea del estado de naturaleza como punto de partida del curso civilizatorio cuya culminación es la civilización europea u occidental (Quijano, 2000; Lander, 2000; Boaventura de Sousa Santos, 2010). De este modo, hay una sola forma de concebir la historia, el desenvolvimiento de los estados y esa forma es la que disponen los países centrales, generando una matriz de pensamiento colonial difícil de romper. El eurocentrismo ha penetrado casi todas las latitudes de latinoamérica, desde la época del “descubrimiento”, inundando nuestras formas de concebir la realidad con nociones y aspiraciones ajenas.

Los principales autores de esta corriente, si bien tienen sus particulares matices y ponen el foco en distintos aspectos, coinciden en que es necesaria una epistemología desde el sur, una forma de conocer y hacer ciencia desde los territorios históricamente oprimidos, dominados. Se trataría también, y a los fines de este trabajo, asumir una posición epistemológica del desarrollo en el mismo sentido, desde los propios territorios.

Las corrientes enumeradas y descritas constituyen las primeras críticas a la visión tradicional del desarrollo, lo que no quita que sus aportes tengan vigencia en los debates actuales. Tanto la teoría centro- periferia como el dependentismo, el liberacionismo y el pensamiento decolonial conforman un vasto cuerpo de análisis, que más allá de sus diferencias de abordaje y puntos de detención, comparten un elemento fundamental que interesa para los objetivos de este trabajo, y que se retomará con fuerza en las páginas siguientes: sacan al desarrollo de su reducto económico para situarlo en el plano político, en el plano de las relaciones sociales. Se encargan de ahondar en los conflictos de poder entre

los actores, rechazan normatividades impuestas desde espacios externos y cuestionan el orden social vigente. Al decir de Madoery,

“Expresan una primacía de tipo política en los procesos de desarrollo y contribuyen a visibilizar la dimensión hegemónica de la política de desarrollo como ejercicio del poder y dirección cultural y moral de las mayorías nacionales” (Madoery, 2015:21).

Sin embargo, en estos aportes hay que reconocer una clara limitación para el propósito que conlleva este estudio: la escala de análisis, que siempre se efectúa desde los ámbitos nacionales o supranacionales, desconociendo o evitando hacer pie en los espacios locales y regionales. Más allá de que estos aportes son importantes para entender lógicas de poder en los territorios, se hace necesario ahondar en teorías que den cuenta de procesos en los ámbitos subnacionales, pensando particularmente en la escala provincial (Córdoba).

### **3.1.3. El fracaso del desarrollo en América Latina: la hegemonía neoliberal.**

A partir de mediados de los años ´70 en toda América Latina se produce una oleada de gobiernos de corte neoliberal, que se prolongará hasta finales de la década del ´90. En este período se llevará a cabo un proceso de restauración del orden conservador, que implantará una hegemonía de la concepción tradicional del desarrollo, con base en el pensamiento neoclásico. El resultado de casi treinta años de políticas de este tipo va a ser devastador para las economías latinoamericanas y fundamentalmente para la calidad de vida de las sociedades.

El neoliberalismo presenta a grandes rasgos las siguientes características: tiene como enemigo el Estado de Bienestar rechazando cualquier tipo de intervención del estado en la economía y la cuestión social, se centra en la subjetividad de las personas tomándolas como individuos racionales que en cada acción tratan de minimizar costos y maximizar ganancias, toma como centro de la vida social al mercado y corre el eje económico del ámbito del trabajo y las necesidades humanas para situarlo en el plano de la productividad y la eficiencia. En la corriente neoliberal el desarrollo

“[...] es entendido desde una perspectiva unidimensional (economía) y de subordinación de otras dimensiones (culturales, sociales, institucionales) a la económica” (Madoery, 2016:48)

El ciclo neoliberal inicia con un serie de golpes de estado, la mayoría de ellos de carácter cívico- militar, que se extendió por toda la región, instaurando gobiernos dictatoriales que protagonizaron el período más oscuro del siglo XX en el continente. Dicho proceso que consistió en tomar por la fuerza y mediante estrategias clandestinas el poder en los estados latinoamericanos, tiene su origen en la Operación Cóndor, un plan de control construido por

los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría. El objetivo de este plan era mantener la hegemonía de los países centrales, y acabar con cualquier amenaza “socialista” o capitalismo fuerte en la región, garantizando la continuidad de los lineamientos de desarrollo de corte tradicional.

Se destacan tres procesos sociales intervinientes en la Operación Cóndor, que posibilitaron su ejecución (Paredes, 2004). El primero es la estrecha relación entre las oligarquías nacionales y las de los países centrales, que generó una alianza que adaptó el control social al sistema de producción de los países periféricos. Latifundistas y comerciantes que conformaban una minoría oligárquica se respaldaron en las extranjeras para preservar su poder. El segundo factor fue el fogoneo realizado por los Estados Unidos a las fuerzas armadas de cada país, a través de la Doctrina de Seguridad Interna. Mediante la transferencia de recursos monetarios y la capacitación constante, se incitó al fortalecimiento de fuerzas militares y paramilitares que se encarguen de garantizar la “seguridad interna”, es decir, la represión a toda expresión de pensamiento y acción que disienta con el orden establecido. El tercer proceso es el auge de gobiernos progresistas en la región, que se oponían a caer en el imperialismo norteamericano, propiciaban la batalla contra los capitales transnacionales y movilizaban a los sectores populares bajo un proyecto nacionalista. Esto modificaba el estatus quo y representaba una amenaza para la primacía primermundista, que se empeñó con extirpar de raíz todo lo que la enfrente.

En este contexto, los principales referentes teóricos que criticaban a las visiones ortodoxas o tradicionales, son perseguidos, asesinados, exiliados u obligados a modificar su pensamiento por la fuerza:

“La eliminación física de una parte importante de la sociedad civil, y la organización de aparatos coercitivos clandestinos y permanentes al margen de toda legalidad formal para asegurar el orden social impuesto, de aquí en adelante, es la finalidad inmediata. Su fin intrínseco está en la imposición de un modelo económico dependiente, que retrotrae al país a una situación semicolonial”  
Duhalde (1999: 237)

Se implanta entonces, a partir de la concentración de poder de manera ilegal y violenta, un modelo de desarrollo economicista, basado en la agroexportación, la privatización y la desregulación, el endeudamiento externo y el ajuste en materia de prestaciones sociales. Se trataba de que el Estado intervenga en la menor cantidad de asuntos posibles, dejando paso al juego del libre mercado. Entrábamos en el “fin de la historia” como lo denominó Fukuyama, uno de los máximos referentes del pensamiento neoliberal. Esto significaba el triunfo de lo uniforme, lo homogéneo, lo universal, en detrimento de lo diverso, lo alterno, lo heterogéneo:

“[...] los nuevos héroes del desarrollo económico ya no son los políticos ni los funcionarios, sino los empresarios y managers del sector privado; el estado es sospechoso incluso como actor principal del desarrollo social: las organizaciones no gubernamentales (a veces autoproclamándose como los únicos verdaderos representantes de la sociedad civil, si no confundiendo explícitamente con ella) se afirmarán como los nuevos héroes de la acción social antiburocrática.” (Prats, 1999:8)

Ingresamos en este contexto en una etapa financiera del capitalismo, donde la desregulación de las barreras a la circulación de bienes y servicios, el protagonismo de los organismos internacionales de crédito y el desprendimiento del capital con respecto al trabajo son los principales elementos. La generación de valor ya no depende sustancialmente del factor trabajo, comienzan a aparecer formas de generar ganancias mediante la especulación y las tasas de rentabilidad de los sectores concentrados de la economía aumentan ferozmente, empeorando la situación social de la población trabajadora.

En la década del '80 se restablecen los actos eleccionarios en la mayoría de los países latinoamericanos, se produce la “vuelta a la democracia”, pero era tal el nivel de dependencia económica, de fragilidad institucional y de endeudamiento externo que los gobiernos de facto habían dejado, que la buena voluntad de los gobiernos democráticos no alcanzó para modificar las condiciones y la situación de crisis en la región se profundizó.

“[...] los países subdesarrollados fueron conducidos, bajo coacción, a aplicar políticas económicas determinadas por las instituciones financieras internacionales encargadas de dicha gestión, como lo eran el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas políticas son conocidas, en la primera mitad de los ochenta como las políticas de austeridad, y a partir de 1987 como políticas de ajuste estructural que fueron articuladas en torno a una propuesta sistémica de políticas públicas conocidas como el Consenso de Washington” (Gutierrez Garza, 2007:52)

Con Milton Friedman y la Escuela de Chicago como sus principales precursores, el Consenso de Washington cuestiona cualquier tipo de intervención estatal en el plano económico y social, postulando que el mercado es el mejor asignador de recursos. Como explica Seggiaro (2018), este “consenso” tenía ciertos ejes concretos a cumplimentar por los países latinoamericanos: apertura económica al mercado mundial, desregulación y liberalización comercial, financiera y laboral, privatización del sector público y desprendimiento del estado de la economía y la sociedad. Es necesario aclarar que esta batería de políticas fueron llevadas a cabo por los países periféricos; los países centrales continuaron aplicando sus políticas proteccionistas, con un fuerte intervencionismo estatal en la economía y ciertas prestaciones sociales.

Ya en la década del '90 el neoliberalismo se encontraba consolidado en latinoamérica: en cuanto a la dimensión económica, los entramados productivos estaban totalmente desarticulados, la industria nacional se había destruido por el ingreso sin regulación de productos extranjeros, la transnacionalización de la economía había llegado a su punto máximo en la historia y la privatización de los bienes públicos se llevó a cabo con éxito. En cuanto a la dimensión social, los niveles de desempleo y de pobreza alcanzaron cifras exorbitantes y las cajas de previsión social se pusieron en manos de agentes privados. Estas medidas fueron creando un escenario de polarización social y emergencia de conflictos políticos, que sólo se sostenían mediante represión:

“Es conocido el proceso a través del cual, durante la década del 90, la represión social y la desinstitucionalización fueron condiciones de la implementación de las políticas de ajuste. Piénsese en el abuso de los «decretos de necesidad y urgencia» por parte de Carlos Menem; en el estado de sitio seguido por una violenta represión sindical en Bolivia en 1985; en el uso de la legislación anti-terrorista para los mismos fines en Colombia; en la disolución del Congreso peruano por Alberto Fujimori; o en la violenta represión por parte de Carlos Andrés Pérez de las movilizaciones populares subsiguientes a la suba astronómica del precio de la gasolina en 1989.” (Laclau, 2006: 59)

Aquí cabe destacar uno de los principales efectos del neoliberalismo, a la vez que su principal estrategia de dominación: la fragmentación social (Binder, 1991) . A través de distintas acciones, los sectores dominantes, que siempre son un grupo minoritario, buscan dividir a la mayoría de la población en distintas minorías, enfrentándolas entre sí. La fragmentación pone en marcha ciertos mecanismos que desorienta a la sociedad, y

“[...] actúa, fundamentalmente, en tres niveles: a) la atomización de la sociedad en grupos con escasa capacidad de poder; b) la orientación de esos grupos hacia fines exclusivos y parciales, que no susciten adhesión; c) la anulación de su capacidad negociadora para celebrar “pactos”. (Binder, 1991:2)

De este modo, el objetivo es impedir la organización social, el establecimiento de objetivos comunes y las luchas colectivas, que puedan llevar a lograr la hegemonía de poder a esta mayoría.

#### **3.1.4. El proceso “camaleónico” del desarrollo. ¿Hay un factor X?**

A medida que las políticas neoliberales iban empeorando las condiciones de vida de las sociedades latinoamericanas y socavando los lazos sociales, el concepto del desarrollo entra en crisis, debido fundamentalmente a los resultados concretos que se mencionaron. En este contexto, el concepto ingresa en un proceso “camaleónico”. Desde distintas teorías, el

desarrollo es ornamentado con diferentes adjetivos, que intentan destacar una dimensión principal o factor X, tratando de desvincularlo de su reduccionismo económico. De esta manera, se intenta encontrar un elemento sustancial, indispensable para generar procesos de desarrollo.

Así, surgen las teorías vinculadas al desarrollo institucional, que consideran como factor X para el desarrollo a las instituciones presentes en una comunidad. Las instituciones pueden ser definidas como las reglas de juego, formales e informales, que regulan las relaciones sociales, determinando limitaciones y posibilidades (North, 1990). Reducen las incertidumbres, otorgando previsibilidad y estabilidad a la acción humana. Dentro de las instituciones formales se encuentran aquellas que se encuentran escritas o palpables (leyes, organismos), mientras que las informales son aquellos acuerdos consuetudinarios, costumbres y códigos de conducta (North, 1991).

Para el estudio de las instituciones, estas teorías suelen partir de las conductas individuales, otorgando una importancia trascendental a las variables subjetivas que influyen en el comportamiento de las personas, si bien se diferencian de las teorías de la acción racional que propone el pensamiento neoliberal.

Para el institucionalismo entonces, la calidad de las instituciones es el factor sustancial que determina las posibilidades de desarrollo de una sociedad, al cual se encuentran subordinados los aspectos económicos, políticos y sociales. Por tanto se pone el foco de atención en variables como:

“ [...] el riesgo de expropiación, el nivel de estado de derecho, el grado de repudio por el gobierno de sus contratos. la corrupción gubernamental y la calidad de la burocracia, las expectativas de cumplimiento de los contratos en general, la calidad de las infraestructuras, el potencial de nacionalización y las demoras burocráticas” (Prats, 1999:15).

La corriente institucionalista, de este modo, encuentra en la debilidad o fragilidad de las instituciones la principal causa del subdesarrollo, relegando a un segundo plano a los conflictos de poder entre estados, sin detenerse en relaciones políticas que implican autonomía o dominación. Pero ante estas teorías que parten desde la conducta individual, cabe preguntarse: ¿Cuáles son las condiciones estructurales que moldean las instituciones sociales? ¿Basta con el análisis de las motivaciones personales, con el individualismo metodológico para entender a las instituciones? ¿No será necesario entender las relaciones de poder en los territorios para comprender cómo se componen y desempeñan sus instituciones? ¿Qué lugar ocupa la política en la configuración de las instituciones? El

institucionalismo, si bien rescata una dimensión importante a considerar en los procesos de desarrollo, no logra (quizá no pretende) ahondar en estas cuestiones.

Otra corriente de pensamiento propone a la cultura como elemento sustancial para entender el desarrollo. Enfatiza la importancia de los factores identitarios, del conjunto de creencias, valores y costumbres que predominan en una sociedad determinada. Estos elementos culturales son capaces de posibilitar la existencia de una conciencia colectiva, de un sistema social cohesionado, orientado hacia fines comunes. La cultura, por lo tanto, constituye un poderoso incentivo de la personalidad y de la integración nacionales y un instrumento de transformación social y progreso. El culturalismo encuentra en el capital social un concepto que resume la voluntad colectiva, la confianza mutua y sentimiento de pertenencia de acuerdo a un sistema de valores específico.

La cuestión cultural, como piedra filosofal para lograr el desarrollo, consigue tomar preponderancia en el ámbito académico y en el plano gubernamental, impulsada principalmente por organismos de cooperación internacional:

“Es inútil hablar de la cultura y el desarrollo como si fueran dos cosas separadas, cuando en realidad el desarrollo y la economía son elementos o aspectos de la cultura de un pueblo. La cultura no es, pues, un instrumento del progreso material: es el fin y el objetivo del desarrollo, en el sentido de realización de la existencia humana en todas sus formas y en toda su plenitud” (UNESCO, 1999)

La visión de la UNESCO propone a la sociedad como receptora, portadora y transmisora de valores culturales, experiencias, actitudes, talentos y capacidades es la protagonista absoluta del desarrollo (Guzmán, 2013).

En cuanto a la corriente del desarrollo cultural, se puede afirmar que realiza aportes teóricos significativos, pero estos aportes no se traducen en el mundo de la praxis. La diversidad cultural no se respeta en tanto existen lógicas homogeneizantes, enraizadas en el occidentalismo y el eurocentrismo. La cultura está estrechamente ligada a la política, por lo que no es posible lograr el desarrollo cultural bajo relaciones de dependencia o subordinación:

“Si concebimos a la cultura como uno de los derechos humanos, la libertad para ejercer la capacidad de decisión acerca del paradigma de desarrollo a adoptar es el principal derecho cultural que poseen las sociedades y las personas en tanto implica, nada más ni nada menos, el sentido que eligen dar a sus vidas, que es constitutivo de su identidad” (Vellegia, 2009: 88)

Son tantas las evidencias empíricas del deterioro ambiental que ha generado el modo de producir y explotar los recursos naturales (sustentado en la visión tradicional del desarrollo), que a partir de los años '90 se coloca fuertemente en agenda mundial la idea de un desarrollo sustentable. Se instala el discurso de que el crecimiento económico ilimitado e irrestricto y la sobreexplotación de la naturaleza en niveles desmedidos conduce inevitablemente a la destrucción del planeta, poniendo en riesgo el futuro de la especie humana.

Aunque los movimientos sociales a favor de la causa ambiental tiene sus orígenes en la década del '40, adquiere su máximo grado de institucionalización en los '90, a partir de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992. A partir de este hito, lo ambiental alcanza el lugar más destacado de la agenda internacional a través del ascenso del significativo desarrollo sustentable.

Está claro que la instalación de la causa ambiental, si bien se dió en cierta medida en respuesta a los reclamos de la sociedad civil y el sector académico, es una estrategia de las fracciones de poder dominante para seguir reproduciendo lógicas de concentración y de dependencia. Se establece de este modo un patrón de desarrollo sustentable, que consiste en la construcción de un único modelo de desarrollo para todos los países, la aplicación de instrumentos a modo de recetas inspiradas en los centros de poder y la estandarización global de los requerimientos ambientales (Foa Torres, 2013). A través de la implementación de este patrón se multiplican las desigualdades y las asimetrías en los territorios:

“[...] se posibilitó la transnacionalización y la centralización de las economías de los países periféricos. El primer proceso (transnacionalización) lleva a la adquisición de activos nacionales o locales (empresas, industrias y explotaciones) por parte de capitales transnacionales. Por el segundo (centralización) se redistribuyen capitales ya existentes condensandose el control y/o la propiedad de esas explotaciones en menos manos” (Foa Torres, 2013:90).

De esta forma, las grandes potencias mundiales logran comprometer a los países latinoamericanos con la dimensión ambiental del desarrollo, a través del trabajo minucioso en los organismos internacionales y mediante el apoyo de las organizaciones no gubernamentales. Así, los actores transnacionales (Corporaciones y ONG'S) atraviesan un fuerte proceso de empoderamiento, teniendo la facultad de imponer reglas de juego a los países latinoamericanos.

La discusión que se plantea en torno al cuestionamiento de la idea de desarrollo sustentable no consiste en estar en contra de la preservación del ambiente o a favor de la contaminación. Por el contrario, debemos bregar por un desarrollo que promueva la defensa de los recursos naturales, satisfaciendo las necesidades de las generaciones actuales sin

comprometer a las futuras (Gutierrez Garza, 2007). Lo que se intenta poner de manifiesto son los intereses en juego que hay detrás del patrón de desarrollo sustentable, que perjudica a los países periféricos, condicionando su estructura y autonomía. Se trata de rechazar lineamientos rígidos provenientes del exterior, que no tienen ni una mínima pretensión de cuidar nuestros recursos naturales, sino que por el contrario, responden a intereses puramente lucrativos y políticos que atentan contra la soberanía de los pueblos.

Por otra parte, a principios de la década del '90, comienza a hablarse de desarrollo humano. En respuesta a los problemas sociales que el desarrollo meramente económico ocasionaba, tales como pobreza, marginación y desigualdad en cuanto a ingresos, inicia un proceso teórico para avanzar hacia una visión integral del desarrollo que incluya, además de la dimensión económica, la dimensión social y cultural.

El foco de atención, para la corriente teórica del desarrollo humano, va a estar colocado en las oportunidades y/o libertades que las personas puedan tener. Amartya Sen (2000) entiende las libertades humanas como oportunidades determinadas por otras realidades, como lo son las condiciones que facilitan el acceso a la educación, la salud y las libertades cívicas. Esta concepción lleva a sacar el eje de análisis de los medios (crecimiento económico, tecnologización) para concentrarse en los fines, es decir, es todos aquellos aspectos que hacen a una buena calidad de vida.

Por su parte, el humanismo chileno clarifica tres aspectos fundamentales del desarrollo a escala humana:

“Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado” (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 2010:25)

Esta “subcorriente” del desarrollo humano establece una serie de necesidades, entendidas no sólo desde la carencia (falta de algo) sino también desde la potencialidad (posibilidad de algo). Para cada necesidad señalada (entre las cuales se encuentran la subsistencia, la protección, el afecto, la participación, la creación, entre otras), se establecen una serie de satisfactores, los cuales están referidos a todo aquello que, por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Los autores delimitan una matriz donde pueden verse con claridad las relaciones entre las diferentes necesidades humanas y sus satisfactores. Ver <http://habitat.aq.upm.es/deh/adeh.pdf> Cuadro 1, Pág 26.

Asentándose en las contribuciones de estos pensadores, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo genera a principios de los '90 un instrumento capaz de medir el desarrollo corriendo el eje del ámbito económico para situarlo en el bienestar de las personas. Así surge el Índice de Desarrollo Humano, que está compuesto por una serie de indicadores sociales que tratan de cuantificar o medir algunos aspectos importantes de las condiciones en que la población vive (Gutiérrez Garza, 2007). Entre ellos se encuentran:

- Longevidad y salud, representadas por la esperanza de vida al nacer.
- Instrucción y acceso al saber, representados por la tasa de alfabetización de adultos (dos tercios) y la tasa bruta de escolarización para todos los niveles (un tercio)
- La posibilidad de disponer de un nivel de vida digno representado por el PIB por habitante.

Con estas argumentaciones, el desarrollo humano se constituye como una de las principales corrientes que ponen a la luz las contradicciones y limitaciones de las recetas universales del desarrollo ortodoxo o tradicional. Refiere a la ampliación de las posibilidades más allá del ámbito del consumo, poniendo el foco en las capacidades de las personas y complejizando la perspectiva economicista.

Sin embargo, más allá de conformar un cuerpo teórico sumamente rico para el diseño de políticas objetivamente correctas, el desarrollo humano tiene múltiples dificultades para materializarse en prácticas concretas, en una teoría de la acción capaz de generar transformaciones sociales basadas en la construcción colectiva (Madoery, 2016). Salvo algunas excepciones, queda reducido a un andamiaje abstracto de carácter ético-moral, con buenas pretensiones, pero alejado de procesos sociales reales.

Las corrientes de pensamiento caracterizadas hasta el momento son las principales protagonistas del proceso “camaleónico” del desarrollo, donde desde distintos enfoques se buscó encontrar un factor trascendental que explique cuál debe ser el centro de atención para el desarrollo. Esta descripción permite trazar algunas consideraciones.

En primer lugar, todas estas concepciones tienen un aspecto en común que las identifica: se preocupan por correr al desarrollo del plano económico. Lo sacan del reduccionismo que lo vincula exclusivamente con el crecimiento y la producción, para centrarlo en otras dimensiones como la cultural, la institucional, la ambiental o la humana. El desarrollo según estas pasa a ser un proceso de construcción social más complejo que el planteado por las teorías tradicionales, relacionado al mercado y a las fuerzas productivas.

En segundo lugar, realizan aportes que no deben ser pasados por alto a la hora de pensar el desarrollo. Es importante tener en cuenta factores culturales, ambientales, institucionales y humanos para no caer en simplificaciones y poder establecer una visión

integral y holística. Sin embargo, es pertinente señalar que desde la óptica que adopta este trabajo, ninguna de estas dimensiones o aristas tiene prevalencia sobre las demás, no hay un factor X al cual se relacione exclusivamente el desarrollo. Éste es un proceso multidimensional donde todas las aristas expuestas tienen un peso equivalente.

Entrando en las limitaciones que presentan estas teorías, hay que decir que no rompen con el universalismo que proponen las teorías ortodoxas, ya que señalan aspectos generales y aplicables a cualquier sociedad, sin ahondar en cuestiones vinculadas a los territorios con sus características particulares. Por lo tanto tienden a caer en lógicas homogeneizantes, al no tomar como variable trascendente la impronta territorial del desarrollo, el cual seguiría siendo un “guión” con ciertas especificaciones aplicables a cualquier tiempo y lugar.

Y por otra parte, no toman en cuenta las relaciones de poder presentes en la sociedad. Se desentienden de procesos estructurales de dominación tanto entre territorios como hacia dentro de sus fronteras. No se detienen en observar mecanismos de explotación, o lógicas que reproducen desigualdades y asimetrías. La dimensión política, bajo estas perspectiva, queda subsumida a otras dimensiones o ni siquiera es considerada.

“La duda que generan las adjetivaciones es que no ponen en cuestionamiento los pilares de un sistema que no necesariamente conduce al desarrollo. Ya no resulta creíble que sea una posibilidad para todos. Aquí aparece el problema teórico.” (Madoery, 2013:21)

En este sentido, se topan con las realidades territoriales, encontrando dificultades para entrelazar teoría con práctica. Se constituyen como esfuerzos teóricos muy valiosos para la reflexión y la proyección hacia situaciones deseadas, pero cuando chocan con las distintas situaciones presentes en nuestros territorios no encuentran las herramientas suficientes para explicarlas y por lo tanto tropiezan para avanzar en cuestiones concretas.

A partir de lo expuesto, se delinearán los primeros apuntes para fundamentar el posicionamiento teórico-epistemológico del presente trabajo con respecto al desarrollo. La base de apoyo en la cual se sustenta se profundizará en las siguientes páginas.

### **3.2. Procesos actuales. El auge de la globalización y su relación con los territorios.**

La globalización, proceso mundial al que asistimos desde la década del '80, se caracteriza por atravesar y tornar difusas las fronteras nacionales, construyendo de esta manera un “estado global”, con pretensión de homogeneizar las sociedades.

“Las fuerzas que explican la globalización son mucho más abarcativas, poderosas y complejas que las que gobiernan el comercio internacional. Existe,

hoy, una «agenda mundial» que incluye –entre otras– cuestiones relativas a las migraciones, el ambiente, el terrorismo, la corrupción, el tráfico de estupefacientes, la revolución comunicacional, los movimientos de capital golondrina y los mercados financieros online. Todas estas cuestiones tienen un elemento en común: las fronteras nacionales se vuelven móviles y porosas, o simplemente se disuelven.” (Oszlak, 2007:59)

La velocidad en que se realizan las transacciones y los traslados desde un país a otro, la facilidad para comunicarse instantáneamente a kilómetros de distancia, la hiperconectividad de los mercados, entre otros fenómenos contemporáneos, generan un proceso de despegue de la organización tradicional del mundo bajo la órbita de los estados nacionales. Las relaciones sociales en sus distintos aspectos (productivo, político, comunicacional, cultural) se configuran de manera distinta bajo el estado global, surgen nuevas formas de estudiar, comerciar, etc.

La fusión entre lo real y lo simbólico da la apariencia de un mundo sin fronteras, a partir de un escenario mundial unificado por la transmisión en tiempo real de información e imágenes (Elgue, 2006). Por lo tanto, el marco de análisis desde los estados nacionales se vuelve obsoleto, ya que han dejado de ser los referentes organizativos de la política y la economía mundial, encontrándose totalmente expuestos ante las tensiones de diferentes lógicas de funcionamiento superiores.

“Nos encontramos, pues, en una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción, organización y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socio-institucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organización, pública o privada” (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008:24)

La globalización, al penetrar todas las latitudes del globo terráqueo moldeando las formas de vida de las personas, tiende a construir una sociedad homogénea global, con determinadas características: la desregulación financiera, la mayor apertura externa de las economías, altos grados de consumo de bienes y servicios, maximización de la relación costo-beneficio en las relaciones económicas, uniformidad en la cultura, etc.

### **3.2.1. Concentración, individualización, fragmentación: procesos vinculados a la globalización**

El perfeccionamiento tecnológico y logístico de los actores económicos más poderosos, permiten monopolizar los procesos de producción, industrialización, distribución y comercialización. De esta manera, cada vez son menos las empresas que concentran cada vez más producción y ganancia. Por el volumen que manejan en el mercado y por su alta

integración vertical, estos grupos dominan la cadena productiva y tienen fuerte poder fijador de precios repercutiendo negativamente sobre todo en los pequeños agentes de la cadena no integrados.

Estos procesos dieron lugar a la formación de las actuales cadenas de valor a escala global, donde la totalidad del proceso de producción y distribución no se encuentra bajo el control de las jurisdicciones nacionales, acotando los márgenes de maniobra para los estados, independientemente de su sesgo político.

Estamos entonces en presencia de un proceso que reproduce la lógica unilateral del capital, y va acompañado de la implementación de políticas que presentan las mismas características en la mayoría de los territorios latinoamericanos: tasas de interés elevadas, reducción del gasto público social, desmantelamiento de las políticas de pleno empleo y prosecución sistemática del restablecimiento de la desocupación, desgravación fiscal en beneficio de los ricos, desregulaciones, privatizaciones, etc. El conjunto de estas medidas significa el retorno de los bloques hegemónicos anti-obreros, anti-populares, que estuvieron replegados durante los últimos años con la llegada de gobiernos progresistas. Esta lógica funciona en beneficio exclusivo del capital dominante y, singularmente, de sus segmentos más poderosos -que son también los más mundializados-, el capital financiero (Amin, 2001). Estamos ante un proceso de restauración neoliberal, donde la concepción del desarrollo que subyace es la ortodoxa o tradicional, la cual se analizó anteriormente.

Dichas políticas económicas remarcan el esquema tradicional de perdedores y ganadores de la economía liberal, en el que el lugar de los grandes beneficiados es para los sectores primario-exportadores, las grandes empresas de servicios y los agentes de la especulación financiera. Nos encontramos entonces frente a un proceso en el que los sectores más demandantes del factor trabajo comienzan a reducir su participación en la economía. De este modo, el crecimiento económico en el esquema de la globalización ha dejado de corresponderse con la ampliación del empleo (Marini, 2008). Esto se debe a que la expansión del capital deja de requerir, al menos por un largo período, la reproducción de toda la población como base de su propia reproducción. (Coraggio, 2007).

Las políticas de gobierno mencionadas se ejecutan en el marco del desarrollo de un cambio en el modelo de acumulación de riquezas, en el que las fuerzas globales capitalistas comenzaron a organizar sus grandes empresas de manera transnacional y descentralizada: "Numerosas actividades antes encuadradas en la administración de una misma compañía, como transporte de mercaderías, seguridad de establecimientos, contabilidad, marketing, publicidad, asesoría jurídica, sistemas de software, limpieza, investigación y desarrollo y un sinnúmero de partes y componentes, en la actualidad, son suministradas por sociedades y contratistas, multiplicando el número de firmas y 'emprendedores' formalmente autónomos. El

sistema sigue operando en base a grandes escalas pero con mayor flexibilidad, capacidad de adaptación y fundamentalmente menores costos y riesgos”<sup>3</sup>

Por otra parte, un segundo proceso que desencadena la economía global es una la “individuación del sujeto”, es decir, la fragmentación o el vaciamiento de los espacios de construcción colectiva, de articulación social, con el objetivo de construir un sujeto individual, aislado, imposibilitado de encontrarse con otro, de pensar horizontes en común o de resolver mancomunadamente sus necesidades. Al contrario, ha logrado imponerse la visión del “éxito” a nivel personal, vinculado al esfuerzo individual y a la competencia entre “enemigos”. En la sociedad de mercado, se construye un sujeto individual y consumidor, que no debe cuestionarse nada acerca de lo que produce y consume.

“Vivimos en un mundo cuya tendencia es alejar a los ciudadanos cada día más de la producción concreta de bienes o servicios y limitar su participación en la economía al papel de consumidores” (Martinez, 2014:8).

En este sentido, el mercado se vuelve el dispositivo principal de organización de la vida social, prevaleciendo sobre las formas comunitarias y asociativas. La construcción de un sujeto individualizado, imposibilitado de solucionar sus problemas en conjunto, debiendo acudir al mercado de manera aislada para satisfacer sus demandas.

En relación a la individualización se genera una transformación en el mundo del trabajo: los trabajadores dejan de estar sujetos a una jerarquía determinada y paulatinamente pasan a ocupar el rol de pequeños empresarios independientes o autónomos. Hace tiempo quedó atrás el imaginario de las grandes fábricas y sus numerosos obreros discutiendo la posibilidad de organizarse en sus respectivos sindicatos y sus herramientas de lucha: el nuevo trabajador se desempeña en pequeños grupos de manera aislada, imposibilitando la generación de una visión de clase asalariada y sesgando su mirada del mundo a una lógica individualista, en el que el éxito o el fracaso de cada uno se circunscribe a razones de orden meritocrática.

En relación a este punto, cabe preguntarse: ¿cómo actores que solo buscan el éxito individual pueden generar un orden social estable? Bajo ésta lógica meritocrática, ¿no se rompe lo esencial de la vida, el encuentro con el otro?

### **3.2.2. Gobernar la globalización en un contexto de crisis de la visión tradicional del desarrollo.**

En síntesis, el contexto mundial actual, caracterizado por la primacía de un capitalismo globalizado/globalizante, las lógicas sociales que han logrado constituir hegemonía están

---

<sup>3</sup> “El trabajador neoliberal” Artículo de Diario Pág 12.  
<https://www.pagina12.com.ar/48933-el-trabajador-neoliberal>

signadas por la concentración económica, la profundización de las desigualdades sociales y la ampliación de las asimetrías de poder en los territorios. En palabras de Arocena (2001), la globalización genera una lógica que tiende a disminuir las autonomías, a aumentar las interdependencias, a acrecentar la fragmentación de las unidades territoriales, a producir marginación de algunas zonas.

Pero no se pretende desde este trabajo sumergirse en una demonización de la globalización, como sugieren posiciones de ultraizquierda que carecen de objetividad y contacto con la realidad. Lo que sí es pertinente, en términos de Mario Elgue (2006) es romper con la idea de neutralidad de la globalización, que intenta legitimar una determinada relación de fuerzas y un concreto tablero de dominación. La globalización entonces se transforma en un proceso nocivo para los países latinoamericanos en tanto no se tomen medidas adecuadas desde las propias latitudes, políticas que desde los intereses propios, den respuesta efectiva y favorable al contexto internacional globalizado.

Para este autor, la globalización constituye tanto un abanico de amenazas como también de oportunidades, mostrándolo, por ejemplo, en la dimensión económica:

“Amenazas porque pese a los debates en la OMC, el orden comercial mundial sigue inclinado negativamente contra los países de industrialización inconclusa y de exportaciones agroalimentarias. Oportunidades porque, si se encuentra un nicho o segmento- interno o exterior-, el mercado adquiere dimensiones impensadas, mediante las economías de escala y la creación de un valor emergente de productos y servicios adaptados a los requerimientos de demandas crecientes” (Elgue, 2006: 36)

Las realidades de los países de Latinoamérica están atravesadas por la pobreza, la hambruna, el desempleo, entre otras problemáticas estructurales que permanecen hace siglos y no logran resolverse. Si se analiza desde la perspectiva de las necesidades básicas, no resulta difícil evidenciar los modos de vida precarizados de una gran parte de la población de América Latina. Pero de ninguna manera podemos reducir la explicación de esta realidad solamente a la prevalencia de la globalización, sino que, como se dijo anteriormente, las políticas de gobierno son un factor fundamental en este proceso.

Existe un proceso real, donde las fuerzas globalizantes desbordan a los estados nacionales y los atraviesan, exigiendo determinadas acciones y decisiones de política que tienen que ver, como se dijo, con la desregulación, la flexibilización laboral, la reducción del gasto público, etc. Pero cuando el Estado deja a éstas fuerzas libradas al automatismo de los mercados, contribuyen a profundizar la dependencia y las inequidades subyacentes en el orden mundial y en el interior de los países. Por lo tanto, el rol que desempeña el Estado en este contexto es fundamental, pudiendo tomar decisiones y ejecutar acciones que logren

direccionar estas fuerzas hacia objetivos que impacten positivamente en los distintos ámbitos de la vida de las personas.

Lo cierto es que ha prevalecido en los gobiernos de la región por más de 50 años de hegemonía de la concepción tradicional (economicista, universalista y racionalista) acerca del desarrollo, que se tradujo en múltiples políticas y decisiones de los gobiernos latinoamericanos, los problemas en la región no sólo se mantuvieron, sino que se agudizaron. Para una enorme mayoría de personas, las promesas del desarrollo no se cumplieron. Es por eso que dicha concepción está en crisis: primero en cuanto a sus propios objetivos, ya que los que solamente se desarrollaron fueron los países históricamente potentes en materia económica. Y segundo porque puede verse el surgimiento de nuevas teorías y prácticas en torno al desarrollo, que disputan su sentido y ganan cada vez más espacio en el campo académico y social.

“Contra la pretendida universalidad y uniformidad de una sola forma de crecimiento económico, salen actualmente a la luz del día las diferencias, las especificidades, las singularidades. En diferentes puntos del planeta, las sociedades rechazan, a partir de su propia experiencia histórica, la existencia de una sola vía, de una cosmovisión única, de un proyecto occidental de civilización universal” (Arocena, 2001:585)

Las sociedades latinoamericanas reaccionan ante esta vigencia histórica del concepto, a partir de los resultados perjudiciales obtenidos en su nombre, y su utilización recurrente en discursos que perecen en palabras y no se convierten en acciones.

Si la realidad de nuestros países se caracteriza por presentar graves problemáticas históricas, como la miseria, la desocupación, la violencia y el hambre (problemas que atenta contra la vida de los pueblos), y si esas problemáticas tienen que ver principalmente con las lógicas globales dominantes y la aplicación desde el Estado de una determinada visión acerca del desarrollo, las teorías en torno al mismo, entonces, constituyen un campo de disputa donde es necesario profundizar el debate y la acción. Como veremos en el siguiente capítulo, se propone pensar al desarrollo revalorizando su condición política, a partir de su resignificación desde los territorios:

“Resulta, pues, necesario incluir en el proceso de reestructuración económica e institucional al que asistimos, las circunstancias específicas territoriales, a fin de incorporar toda la especificidad, diferenciación y potencialidades existentes en cada contexto local y de ese modo definir las políticas de desarrollo de forma conjunta entre los diferentes actores, públicos y privados, desde cada ámbito territorial” (Alburquerque et. al, 2008:27)

El punto radica entonces en gobernar la globalización, a partir de políticas públicas activas y marcos regulatorios adecuados que impulsen una relación adecuada entre el mercado y el estado, entre los actores empresariales y los actores sociales (Ferrer, 1997).

### **3.3. Tensionar el desarrollo: recuperando su carácter político desde una anclaje latinoamericano.**

En este marco, el pensamiento latinoamericano, comprometido con los proyectos de liberación y emancipación de la región, históricamente ha cuestionado la teoría del desarrollo imperante, de índole reduccionista y de pretensión universal, para poner el eje en las relaciones de poder existentes (Madoery, 2013). En contraposición a la perspectiva economicista, piensa en las particularidades de cada sociedad espacial y temporalmente ubicada, descrea del carácter lineal del desarrollo y cuestiona las ideas de homogeneidad, evolución y racionalidad propias de la modernidad. (Íbid.)

El pensamiento latinoamericano está integrado por distintas corrientes: algunas que miran las desigualdades estructurales y las relaciones subordinantes entre países para entender las relaciones de poder (estructuralismo periférico, pensamiento decolonial), otras que plantean proyectos sociales que puedan mejorar las condiciones de vida de toda la población pero sin cuestionar los pilares del capitalismo (neo-desarrollismos) y otras que plantean proyectos de vida alternativos al capitalismo, pensando y actuando mediante otra cosmovisión (Buen Vivir, feminismos). Si bien el campo que ocupa este pensamiento es amplio y heterogéneo, pueden encontrarse algunos puntos en común en todas las teorías (Madoery, 2015).

Por una parte, critican el modelo capitalista neoliberal dominante, caracterizado por una globalización financiera que genera cada vez más concentración de la riqueza, depende cada vez menos de la fuerza de trabajo para reproducirse y amplía las relaciones de desigualdad entre territorios. Por otra parte, critican el pensamiento único, las perspectivas dogmáticas y prescriptivas acerca del desarrollo. Cuestionan los universalismos, las posturas homogeneizantes y reduccionistas, defendiendo la diversidad, las particularidades territoriales y los proyectos sociales emancipatorios. Además, rechazan la idea del desarrollo como proceso normalizador (que supone un proceso lineal donde hay distintas “etapas”) y remarcan la importancia del territorio, defendiendo lógicas territoriales de multilateralidad o pluriversalidad como respuestas a la totalidad homogénea (imperial).

“[...] una tradición de pensamiento crítico surgido en la región, que se encuentra en diálogo con otros proyectos intelectuales provenientes de otras latitudes, que emerge en diferentes coyunturas y contextos, pero que mantiene

como eje común una polémica con las teorías reduccionistas del desarrollo” (Madoery, 2012:62).

Por lo tanto, desde una perspectiva latinoamericana, el trabajo se propone cuestionar el paradigma dominante, problematizando los modelos de desarrollo impuestos, tensionando las miradas ortodoxas sobre los problemas sociales para recuperar la dimensión política del desarrollo, donde se estén mirando estas relaciones de desigualdad en sus múltiples formas, los proyectos de sociedad en pugna, el conflicto entre intereses distintos, para pensar proyectos de desarrollo desde los territorios donde vivimos y no desde los centros de poder. Siguiendo a Madoery, se propone un cambio en el foco de análisis, haciendo énfasis en la dimensión política:

“Pensar el desarrollo en clave de política situada implica un esfuerzo de conocimiento y de acción, recuperar aportes teóricos originados en diferentes tradiciones de pensamiento, repensar el significado y la importancia del territorio en la transformación social y observar políticas tanto implementadas por gobiernos nacionales como locales e iniciativas de diferentes grupos sociales” (Madoery, 2016:23)

De este modo, se intenta romper con el carácter abstracto y universal del desarrollo para indagar los procesos sociales, la práctica política de transformación que llevan adelante el Estado, las empresas, los individuos y las organizaciones.

“Surge de esta manera una política del lugar y de la diferencia que reconoce los derechos de los pueblos a la supervivencia, a la diversidad cultural y la calidad de vida; una política del ser que se resiste a la hegemonía de la globalización económica neoliberal y afirma la diversidad creativa de la vida, reconociendo el derecho de cada individuo y de cada comunidad a forjar su propio futuro” (Madoery 2015:29)

Se parte de la idea de que las sociedades están atravesadas por lógicas conflictivas, ya que conviven en las relaciones sociales distintos intereses, identidades e interpretaciones de la realidad que rara vez coinciden plenamente. La dimensión política entonces es constitutiva de las relaciones sociales, y el conflicto permite constatar que las sociedades son heterogéneas y los sujetos diversos. Debemos romper con la falsa idea del consenso pleno, que pretende ocultar la naturaleza conflictiva de las relaciones sociales. Por el contrario, el conflicto no se trata solo de antagonismo o de partes irreconciliables sino que se trata de un reconocimiento del otro como distinto, como diverso.

“Lo que existe es una disputa por lo que se pretende obtener a través del desarrollo, de entender que todos los escenarios de relaciones sociales

(económico-laborales, institucional-legales, cultural-simbólicas) son campos de fuerza donde se manifiestan las relaciones de poder, y campos de lucha entre proyectos políticos que buscan mantener o modificar las bases materiales, los pilares jurídicos y las representaciones simbólicas que conservan un estado de cosas” (Madoery, 2012: 76).

En esta línea, pensar desde la política implica pensar de qué manera se puede transformar la realidad actual, es decir, permite realizar el pasaje desde el plano de las ideas al plano de la acción, pasar de la teoría a la praxis. La política siempre refiere a las prácticas sociales orientadas a producir un orden social y lo político remite a las condiciones de posibilidad de ese orden (Mouffe y Laclau, 2007). Es por eso que el plano social conviven distintos proyectos políticos que luchan por conducir a la sociedad bajo sus propia impronta cultural, material y simbólica.

Entonces, el desarrollo es una categoría política porque pone el centro de atención en la disputa por la hegemonía, antes que en las estructuras productivas, se enfoca en las relaciones de fuerza antes que en el entramado económico. Es que las dimensiones económica, ambiental, institucional y cultural del desarrollo están subsumidas a la política. Por lo que, si bien es necesario considerar estos aspectos al momento de pensar y actuar en el campo del desarrollo, hay que ser conscientes del carácter político del desarrollo, inscripto de manera intrínseca. Por lo tanto, desde la perspectiva que adopta este trabajo, la economía, el ambiente, la cultura y el entramado institucional, necesarias para entender el desarrollo, son el resultado de lo que sucede en la órbita política.

Y la única manera de renovar permanentemente la práctica política es la democracia, que nace del reconocimiento del otro como diverso y permite la discrepancia, la confrontación, el disenso, pero también los acuerdos, las alianzas y los consensos. La democracia representa la lucha por la igualdad y por lo tanto el buen funcionamiento del régimen político. La política es la que puede garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a la participación y a la toma de decisiones (Elgue, 2006).

### **3.4. El desarrollo desde una perspectiva situada: pensando y actuando desde los territorios.**

Ni marchando hacia la lamentable erradicación de todas las tradiciones ni avanzando triunfante hacia el progreso y la modernidad, Latinoamérica es caracterizada por un complejo proceso de hibridación cultural que abarca modernidades y tradiciones diversas y múltiples (Escobar, 1998).

Debemos resistirnos al deseo de formular alternativas en el nivel macro y abstracto. También debemos resistirnos a la idea de que la articulación de alternativas tendrá lugar en

círculos intelectuales y académicos, sin querer decir con ello que el conocimiento académico no desempeñe un papel en la política del pensamiento alternativo.

Una respuesta concreta a estos interrogantes es la de buscar prácticas alternativas en las formas de resistencia de los grupos de base a las intervenciones dominantes, es decir, en los actores locales que producen y construyen el territorio desde una lógica distinta a la imperante. En términos de Oscar Madoery, se trata del desarrollo desde una perspectiva situada.

“La riqueza de un pensar situado es que nos ayuda a cuestionar las bases epistemológicas del desarrollo al poner el foco en las relaciones de poder histórica y actualmente imperantes. Lo saca de su reducto económico y lo coloca en el amplio terreno de los procesos sociales. Convierte al desarrollo en una categoría política que habilita pensar en alternativas institucionales (que recuperan roles de los Estados nacionales, institucionalizan la plurinacionalidad, asumen criterios de democracia participativa); económicas (con legislaciones contra la concentración de capital y con la emergencia de la economía popular y solidaria); ambientales (con la promulgación de los derechos de la naturaleza); socio-culturales (con el reconocimiento a los derechos colectivos, la participación ciudadana y el control social).” (2013: 32)

Bajo la concepción situada del desarrollo, el contexto toma vital importancia: cada pueblo o comunidad es capaz de forjar su propio destino, a partir de sus propias realidades particulares y por ende a través de decisiones autónomas que responden a factores culturales e históricos propios. La noción de territorio entonces es trascendental para el pensar situado porque representa la realidad de cada lugar, la particularidad de las relaciones, las motivaciones de los actores sociales que intentan transformar las formas de vivir.

En síntesis, se propone pensar al desarrollo desde los territorios, desde los sujetos sociales insertos en un espacio local y regional, que cotidianamente construyen el territorio y son construidos por él. Manzanal entiende al territorio asociado al ejercicio del poder, en cuanto las lógicas sociales, las creencias, los sistemas de valores, la producción social del espacio y demás elementos que lo componen dependen de las relaciones entre capacidades de los actores sociales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades (Manzanal, 2007).

Por su parte, Gomez y Mahecha (1998) detallan una serie de características útiles para comprender al territorio. Toda relación social se inserta dentro de un territorio, por lo que éste es una construcción social. Además, el territorio no es fijo, sino dinámico y desequilibrado.

Por otra parte, el territorio es productor de identidades, de sentido de pertenencia y de culturas.

Se trata de salir de la concepción simplista que reduce el territorio al espacio geográfico, material, alejado de lo social, para adentrarse en una concepción donde tanto lo material como lo simbólico toma un papel fundamental, donde las prácticas sociales y las relaciones de poder son el punto de análisis. El territorio entendido como expresión de relaciones de fuerza en tensión y condensación, como terreno de alteridades y diferencias, donde conviven y confrontan proyectos heterogéneos. El territorio como campo de disputa entre actores territoriales que reproducen determinadas lógicas de poder, que mediante la praxis moldean las instituciones, imponen reglas de juego, luchan por sus intereses y transforman la cultura.

“Dado que la capacidad y alcance de la actividad espacial es desigual y convergente en los lugares, la apropiación de territorio y, por consiguiente, la creación de la territorialidad, generan una geografía del poder caracterizada por la desigualdad, la fragmentación, la tensión y el conflicto” (Gomez y Mahecha: 1998:12)

Para efectuar un abordaje territorial de manera integral y compleja, hay que evitar circunscribir el análisis exclusivamente a la escala local, ya que hay dinámicas y lógicas territoriales de mayor envergadura que atraviesan a las localidades. El entendimiento del territorio pasa por comprender las diversas líneas de fuerza que lo intervienen, donde lo local, lo nacional y lo global no son esferas autónomas, sino que se interconectan (Ortiz, 1996). Así, se pretende integrar el análisis de ámbitos locales-regionales en los territorios concretos sin perder de vista su imbricación en procesos transversales de mayor alcance.

Otro interesante aporte es el de Altschuler (2013), que analiza la relación entre desarrollo y territorio. El territorio es el escenario donde los procesos de desarrollo encuentran sus condiciones o limitaciones de posibilidad, donde se materializan las prácticas de los actores públicos y privados. Allí son posibles los cambios culturales, las transformaciones productivas y se hace realidad el intercambio entre actores diversos.

“[...] remite al rol de los gobiernos y actores locales para planificar y gestionar el desarrollo de su propio territorio, entendido a éste no en su sentido topográfico sino en su complejidad, incluyendo su historia, los recursos naturales y económicos, los actores públicos, económicos y de la sociedad civil y su forma de relacionarse, la cultura local y las formas institucionales, entre otros aspectos.” (Altschuler, 2013:73)

El trabajo entonces adopta un enfoque de abajo hacia arriba, anclándose en las dinámicas presentes en los contextos particulares, en los sujetos y sus prácticas que se desenvuelven en escenarios concretos.

“[...] pone énfasis en las capacidades endógenas que genera cada territorio para su desarrollo, en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades y en las estrategias desplegadas por los actores locales y por aquellos con marcada incidencia en la realidad territorial.” (Madoery, 2016:233)

### **3.5. Materializando el desarrollo situado: La Economía Social y Solidaria.**

La realidad que atraviesa América Latina, como se ha señalado, está caracterizada por un capitalismo financiero globalizado-globalizante, que profundiza las asimetrías entre territorios y que dentro de los mismos, profundiza las desigualdades sociales, la concentración económica en pocas manos y la explotación de amplios sectores sociales. Esta situación requiere, como también se ha expresado, otras formas de pensar y de actuar en el campo del desarrollo, si se pretende mejorar sustantivamente la calidad de vida en los territorios. Un pensar situado que revalorice el territorio como campo de construcción política y de proyectos concretos de desarrollo que incluya a las mayorías. Y esto implica, sin duda, otra forma de pensar y actuar en torno a la economía, de manera tal de no reproducir las lógicas hegemónicas que, como se ha visto, tienen su razón de ser en la acumulación desmesurada, en el lucro desmedido y el consumo desenfrenado, y que colocan al mercado en un plano sagrado y dogmático.

“Una teoría política del desarrollo latinoamericano supone re-significar los sujetos, situados, interesados y creativos, con capacidad de transformar la realidad” (Madoery, 2016: 230)

La Economía Social y Solidaria constituye un camino en esa dirección. Se mencionan dos elementos fundamentales en este sentido, que serán profundizados en el siguiente capítulo.

El primer elemento es la territorialidad. Es sumamente importante el impacto de las organizaciones de la ESS en el desarrollo local y regional. Presentes en cada rincón del país, estas organizaciones protagonizan la capacidad de ahorro local y la redistribución del excedente, generando trabajo (se calcula que un millón de puestos de trabajo) contribuyendo a proyectos productivos y de servicio que -en muchos casos- son los únicos con los que muchas localidades cuentan. La ESS realza el valor de los territorios locales y regionales, y aboga por la construcción de un sujeto (no individuo) colectivo, priorizando los espacios de encuentro y articulación social. Por lo tanto, un componente fundamental de la ESS es la

territorialidad, en cuanto su vinculación con el entorno inmediato, su potencialidad para generar trabajo digno e impulsar procesos de desarrollo local y regional.

El segundo elemento es la prevalencia de la política democrática. La ESS en este sentido, le otorga a la economía un papel subordinado a la política, que responde a lógicas de poder.

*“Plantea que toda economía es una construcción social y política (no hay economías “naturales”) y que la que vamos a tener no puede dejarse librada al juego de fuerzas asimétricas imperante” (Coraggio, 2007).*

En el sector de la ESS las prima la deliberación, el debate, la participación activa de los sujetos, la toma de decisiones democráticas. Las relaciones que se dan entre los individuos responden más a lógicas horizontalistas que verticalistas, y los conflictos no se ocultan, sino que se visibilizan para intentar resolverlos. Representa espacios participativos que dan cuenta de formas más democráticas de pensar la economía, frente a las estrategias convencionales del mercado global, donde la participación, la autogestión, la ayuda mutua, la cooperación, la complementación y otros elementos contrahegemónicos construyen y fortalecen nuevas relaciones sociales (Coraggio, 2013a).

En base a ello, es que sostenemos que la presencia territorial, la esencia democrática, potenciada por la experiencia acumulada (de resistencia, de autogestión, articulación social y desarrollo territorial) que tienen las mutuales y las cooperativas, es de importancia estratégica para reflexionar sobre las particularidades que poseen e interpretar correctamente sus demandas.

## **4. Políticas públicas para la Economía Social y Solidaria: hacia la construcción de una agenda del sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba.**

La Economía Social y Solidaria (ESS) constituye un andamiaje de pensamiento, reflexión y acción que permite romper con la visión ortodoxa o tradicional del desarrollo, para situarlo en el plano político y territorial. Ahora bien, ¿A qué refiere concretamente la ESS? ¿Que organizaciones la componen? ¿Qué papel se le confiere al Estado en sus distintos niveles en el ámbito de la ESS? ¿De qué manera se pueden fortalecer este sector desde las políticas públicas, en pos de generar procesos beneficiosos para los territorios y potenciar los que ya existen? En el presente bloque se pretende aportar elementos que aborden estos interrogantes. En este sentido, la voz de los referentes de las organizaciones que componen el campo de la ESS es fundamental para el desarrollo del trabajo.

En primera instancia se exponen los principales debates teóricos en torno al mundo de la ESS. En esta línea, se exhiben sus principales características, las distintas sub-esferas que la componen y se pone de manifiesto sus lineamientos y aportes de carácter económico, social, político y cultural.

En segundo lugar se presenta al sector protagonista de este trabajo, sector que nuclea a las cooperativas y mutuales, también conocido como la economía social tradicional. Se describe su historia resaltando su carácter de resistencia y de construcción alternativa al modelo hegemónico caracterizado en el bloque precedente. Además, se resaltan sus principios y principales características.

Consecutivamente se pasa al plano de las políticas públicas para la ESS, específicamente para el fortalecimiento del sector cooperativo y mutual. En este punto se realiza por un lado, un recorrido histórico hasta la actualidad, y por otro lado un análisis y clasificación de las propuestas de política pública provenientes de los referentes sectoriales, haciendo énfasis en la necesidad de la co-construcción de políticas, con el protagonismo de los actores como factor distintivo.

Para finalizar el bloque, se pretende inferir de modo propositivo en la generación de políticas públicas que fortalezcan al sector, a partir de lo analizado en los puntos anteriores. La idea es delinear una serie de propuestas que sean utilizadas por los decisores en materia pública, a la hora de diseñar planes, programas, proyectos que apunten a mejorar las condiciones de las cooperativas y mutuales de la provincia de Córdoba.

## 4.1. Aproximaciones teóricas al mundo de la Economía Social y Solidaria

La Economía Social y Solidaria (ESS), en sus múltiples formas, contribuye a lógicas de funcionamiento de nuestras sociedades distintas a las hegemónicas, poniendo en el centro de la cuestión la satisfacción de las necesidades humanas, el trabajo digno y las relaciones sociales horizontales. En este sentido, Pastore y Altschuler expresan:

“La Economía Social y Solidaria está conformada por emprendimientos, organizaciones y redes que realizan actividades económicas de manera regular (producción, distribución, financiamiento o consumo), pero que llevan adelante dichas actividades con la finalidad de ampliar y/o mejorar las condiciones de vida, sea de sus propios integrantes, de un sector específico de la sociedad, de la comunidad local o del entorno. Al mismo tiempo, impulsan formas organizativas asociativas construidas en torno a principios de gestión democrática, compromiso con el medio, participación voluntaria y autonomía decisonal, estructurándose en torno a valores constitutivos que privilegian a las personas, sus capacidades y vinculaciones.” (Pastore y Altschuler, 2015:112)

En contraposición con la economía de mercado, donde el eje es el capital económico, la ESS pone en el centro de su preocupación a las personas y sus necesidades de reproducción material.

*“Y eso tienen que ser los sistemas solidarios, ese es el sistema cooperativo y mutual, defender los intereses de la gente, ya sea del usuario, del consumidor, o en este caso de los propios trabajadores.” (E3: 18)*

Es una propuesta política, social y cultural distinta a la hegemónica, que corre el afán de lucro como única motivación y pone el foco en la reproducción de la vida. Un modo de vivir que apunta a la reducción de las desigualdades, la primacía del capital social por sobre la acumulación individual y las formas de trabajo y construcción colectivas.

*“Siempre cerramos nuestras intervenciones diciendo que queremos una economía más humanitaria, queremos ser una alternativa al capitalismo, somos otro modelo.” (E5:12)*

Coraggio señala que la ESS es por un lado, un sistema económico que asegura una sociedad justa y equilibrada, y por otro, un proyecto de acción colectiva que tiene como objetivo la plena reproducción de la vida humana y la satisfacción de las necesidades de subsistencia de toda la población (Coraggio, 2013b). Y con respecto al sector de la ESS:

“Ese sector incluye actividades cooperativas de consumo y producción, asociaciones libres, redes mutuales y comunitarias, y otras formas articuladas orgánicamente para gestionar los recursos y necesidades de sus miembros y de la comunidad, que son socialmente eficientes, ahorran, acumulan, invierten e innovan, pero no tienen fines de lucro” (Coraggio, 2004).

A grandes rasgos, siguiendo a Pastore y Altschuler (2015) podemos dividir al campo de la ESS en dos grandes “familias” o sectores:

- La economía social institucionalizada o tradicional, que incluye a las cooperativas y mutuales.
- La economía social emergente o también llamada economía solidaria, que está compuesta por empresas sociales, trabajadores de la economía popular, productores de la agricultura familiar, espacios de intercambio como ferias y mercados sociales, microemprendimientos familiares, etc.

Por lo tanto, es un sector amplio y diverso, donde confluyen organizaciones y sujetos con diferentes formas de organización y grado de formalidad, pero que tienen como punto en común una forma de concebir a la economía y a la sociedad distinta a la hegemónica (capitalista e individualista).

*“[...] nos animamos a pensar que podemos fortalecernos como una alternativa a este modelo, por eso verás que me cuesta hablar solo de mutualismo, me sale más fácil hablar de Economía Social y Solidaria” (E5:10)*

Si bien hay ciertas diferencias en las dos corrientes de trayectorias que se señalan, las organizaciones de la ESS comparten ciertos rasgos en común que las identifican y despegan del sector de la economía lucrativa (OIT, 2013).

- Una función económica y social, que prioriza la satisfacción de las necesidades de reproducción material (Polanyi, 1976). Si bien las organizaciones obtienen excedentes, no es el principal objetivo obtener ganancias sino reinvertir dicho excedente en la comunidad y en el bienestar de sus miembros.

*“[...] hay una realidad diferente, que es cómo manejamos los recursos nosotros, a dónde van destinados, cómo manejamos las empresas que tenemos en nuestras manos”. (E2:14)*

- Mecanismos de participación voluntaria y democrática, donde prima el debate, la discusión y la pluralidad de voces.

*“Dentro del movimiento tenemos compañeras y compañeros que son justicialistas, radicales, PRO, y otras cosas pero acá estamos todos, tenemos que*

*convivir. Entonces para nosotros la práctica de la convivencia, la tolerancia y el respeto con el que piensa diferente es parte de nuestra cotidianeidad, y eso nos llena de fortaleza.” (E5:18)*

- La solidaridad, como pilar ético que se fundamenta en el servicio permanente, la ayuda mutua y la reciprocidad en las relaciones, pensando en la inclusión frente a la exclusión que propone el libre mercado.

- La autonomía, que tiene que ver con la autogestión de los recursos y del trabajo, la libre adhesión a órganos de mayor nivel y la independencia de sus miembros.

- La dimensión colectiva, que remite a formas de construcción horizontales y amplias. Éste es un factor clave a la hora de pensar una sociedad distinta a la que propone el neoliberalismo, basada en el individualismo y la meritocracia.

*“Nos marca, el pensar en clave colectiva, todo lo que hacemos es en clave colectiva.” (E5:18)*

## **4.2. El Sector Cooperativo y Mutual**

Como se ha señalado, una de las tantas formas concretas que adquiere la ESS, y la más tradicional e institucionalizada, es el cooperativismo y el mutualismo. Una rica historia de intercambios y desarrollo integrado, la raíz doctrinaria común, una legislación que permite y favorece la articulación entre sí, organismos de control y promoción compartidos, la experiencia concreta de integración y el trabajo institucional que en pos de ella se viene realizando desde las organizaciones de segundo y tercer grado de cooperativas y mutuales, habilitan a articular el mutualismo y el cooperativismo en un mismo marco de investigación, como si se tratase de un mismo sistema (Gasparrini, Aminahuel y Suárez, 2018).

El sector cooperativo y mutual puede ser definido como un conjunto de entidades no pertenecientes al sector público que, con funcionamiento y gestión democráticos e igualdad de derechos y deberes de los socios, practican un régimen especial de propiedad y distribución de las ganancias, empleando los excedentes del ejercicio para el crecimiento de la entidad y la mejora de los servicios a los socios y a la sociedad (Monzón, 1987).

*“De hecho, nuestra cooperativa de producción (Capyc) en el mes de Octubre obtuvo el récord de venta en envases de la historia de la cooperativa. Pero en medio de la crisis récord de venta, ¿por qué? Y, porque renunciamos a los excedentes para beneficiar la producción. (E3:18)”*

Las cooperativas son organizaciones autónomas de personas, asociadas para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, a

través de una empresa colectiva y democráticamente controlada. Estas unidades económicas, vinculadas a la producción de bienes y servicios.

*“Son empresas que producen bienes y servicios, brindan su fuerza de trabajo de manera autogestionada” (E4:10)*

Las empresas cooperativas se encuentran prácticamente en todas las ramas de actividad, como las cooperativas agrícolas, cooperativas de seguros, cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de distribución, cooperativas de trabajadores, cooperativas de viviendas, cooperativas de salud y cooperativas de consumidores (OIT, 2013).

Estas organizaciones poseen una serie de principios que guían su pensamiento y accionar: adhesión libre, control democrático por parte de los socios, participación económica del socio, autonomía e independencia, educación, entrenamiento e información, cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad .

Las mutuales, por su parte, surgen con el propósito de hacer frente a necesidades comunes de determinados grupos sociales que se asocian voluntariamente con el fin de brindarse una serie de beneficios recíprocos. Estos beneficios se plasman en diversos tipos de servicios: salud, sepelio, sociales, económicos, recreativos, educativos, etc, que posibilitan la ayuda mutua entre los miembros o asociados de una Mutual.

Las mutuales también tienen su propia lista de principios, tales como: adhesión voluntaria, organización democrática, neutralidad institucional: política, religiosa, ideológica, racial y gremial, contribución acorde con los servicios a recibir, capitalización social de los excedentes, educación y capacitación social y mutual, integración para el desarrollo.

Ambas tipologías se identifican con una serie de valores y principios que difieren con los de las empresas de la economía puramente capitalista. Algunos de estos valores y principios son solidaridad, fraternidad, trabajo autogestionado, propiedad colectiva y democracia en la toma de decisiones.

*“Nosotros decimos que tenemos que luchar por una sociedad con valores cooperativos, como la solidaridad, la ayuda mutua, la democracia participativa, la igualdad.” (E4:4)*

En gran parte este fue el origen fundacional del propio movimiento cooperativo y mutualista y de allí también que dichos principios deriven en modelos organizacionales y normativos de carácter jurídico y estatutario sobre objetivos y procedimientos. Su potencial productivo específico se basa en la capacidad humana de trabajo y en las formas de interacción que fomenten la colaboración, confianza y cooperación, tanto en sus relaciones

internas como en sus vinculaciones y articulaciones con otras organizaciones del propio sector y de la sociedad civil.

Si bien las cooperativas y mutuales tienen algunas pequeñas diferencias en cuanto a su estructura de funcionamiento<sup>4</sup>, comparten la mayoría de las características (Barea, 2009): están separadas de la economía pública, pueden obtener beneficios de su actividad productiva, el capital social es más valioso que el capital monetario, y la toma de decisiones no está supeditada al capital sino a los socios (“un hombre, un voto”).

*“Las cooperativas permiten desarrollar actividades para la gente, no son capital son seres humanos que a través del cooperativismo se van desarrollando y creo que ayudan muchísimo al desarrollo de todos los pueblos” (E3:4)*

*“Entonces, cuando vos priorizás el ser humano en vez del capital, el beneficio es muy importante.”(E3:18)*

Si bien en latinoamérica existieron anteriormente a la conformación de los estados-nación experiencias asociativas con similares características a estas formas de organización, el cooperativismo y el mutualismo como movimiento y como sector tiene su origen en Europa, en el año 1844. En medio del auge de la Revolución Industrial, como una forma de enfrentar las graves consecuencias que ésta trajo sobre los trabajadores, fueron surgiendo las primeras mutuales y cooperativas. La no intervención del Estado en la economía y la prevalencia del libre mercado, generó las condiciones para que los trabajadores comiencen a organizarse de manera asociativa, haciendo frente a la extrema precarización laboral y la fragmentación. Así aparecen las primeras asociaciones mutuales prestando servicios a los trabajadores y sus familias.

Dentro del proceso de la Revolución Industrial, Argentina se ubicó en el plano de las relaciones económicas internacionales como exportadora de materias primas que servían de recursos para la producción manufacturera de Europa. Los inmigrantes que llegaban al país a incorporarse al mercado laboral lo hacían en condiciones de extrema precariedad y explotación, con ninguna legislación que los ampare. De manera que los inmigrantes, sujetos portadores de experiencias e ideología, comenzaron a fundar mutuales y cooperativas, con el fin de reforzar los lazos con personas del mismo origen.

Las primeras mutuales en la Argentina (Asociación Española de Socorros Mutuos, San Crispín, entre otras) datan de la década del '50 del siglo XIX. Casi cien años después, en el año 1946, se sanciona la Ley 12921, aprobando el régimen especial para las asociaciones mutuales.

---

<sup>4</sup> Ver anexo 8.2 (Cuadro comparativo entre cooperativas y mutuales)

En cuanto a las cooperativas, las primeras que se crearon en la década del '80 del siglo XIX fueron las de consumo, con el objetivo de acceder a precios más baratos de los alimentos y bienes de uso familiar. Luego aparecen las de crédito, para atender principalmente necesidades de edificación e inversión (Repetto, 1932). En 1926 el Congreso sancionó una ley específica para la regulación de las cooperativas, la 11.338, que se mantuvo vigente hasta la sanción en 1973 de la actual Ley 20.337. Desde sus inicios, el sector cooperativo y mutual experimentó un proceso de crecimiento constante, que si bien tuvo algunos altibajos, se mantuvo a través de los años.

El peronismo desde los años '40 centró sus políticas en la generación del empleo y la distribución del excedente. Se implementó un modelo de corte proteccionista, que priorizaba la industria nacional, con políticas activas en materia de derechos sociales, como la regulación de las relaciones laborales, el acceso a la salud pública y la vivienda, el incremento de los niveles educativos y otras prestaciones estatales. En este marco, le fue conferido al sector cooperativo y mutual un rol protagónico a partir de una propuesta estratégica de economía social, reflejada en los planes quinquenales. Fue el propio Perón quien lanzó la primera asociación de cooperativas de trabajo (ACTRA). A partir de los planes quinquenales se estimuló la creación de cooperativas de consumo, utilizando como herramienta al sindicato, para evitar la caída del poder adquisitivo del salario. El segundo plan quinquenal, por ejemplo, expresa la necesidad de difundir los principios del cooperativismo y la constitución de cooperativas en los establecimientos educativos, con el objetivo de aportar a la construcción de una conciencia nacional cooperativa. En estos años el sector atravesó un proceso de crecimiento y consolidación.

A partir de los años '70, con la irrupción del neoliberalismo con sus políticas de ajuste, privatización y desregulación financiera, se produjo un gran impacto en el mercado de trabajo, trayendo aparejado una situación de desempleo estructural, acompañada de procesos de precarización laboral. El retiro del Estado en materia de prestaciones sociales y la apertura económica puso en jaque a las organizaciones del sector. Treinta años de primacía neoliberal desembocó en la tremenda crisis económica y social que afrontó Argentina en el año 2001 y puso de manifiesto la cara más brutal de la exclusión económica y social.

En ese contexto, las cooperativas y mutuales fueron las organizaciones que mantuvieron su coherencia, se multiplicaron y sostuvieron los puestos laborales. En nuestro país, en el período 1990/2006, se crearon 3.673 mutuales y 17.500 cooperativas<sup>5</sup>, el 65% de

---

<sup>5</sup> <http://www.inaes.gov.ar/> INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL (INAES) "Estadísticas/Cuadros, Tablas, Indicadores/Cuadros Dinámicos (datos extraídos de Padrones Online)", 6 de Febrero de 2006.

las cuales son cooperativas de trabajo , lo cual denota la respuesta de las iniciativas sociales organizadas frente a la crisis de la sociedad salarial.

El espíritu de estas organizaciones, sus doctrinas y su compromiso con el desarrollo territorial, hace que cuando la coyuntura económica y social es adversa para el sector trabajador, las cooperativas y mutuales respondan con la decisión política de mantener lo que más dignifica al asociado, su trabajo.

*“Hemos visto en nuestro sector de servicios públicos, cuando pasan procesos de privatización, donde normalmente la variable de ajuste es el personal, en nuestras realidades no ha sido esa.” (E2:14)*

Es a partir del 2003, en un contexto de recuperación de la crisis, que las cooperativas y mutuales proliferan, a partir del impulso del gobierno nacional de distintos programas y planes orientados a la conformación de grupos cooperativos y el fortalecimiento de las unidades existentes.

*“A lo largo del período 2003-2013, diversos programas y leyes vinculados con la ESS se sumaron al conjunto de políticas públicas nacionales, contribuyendo a acentuar el carácter socioproductivo de las políticas sociales y ampliando el alcance de las políticas a nivel nacional para involucrar múltiples actores con visiones divergentes sobre la ESS” (Castelao Caruana, 2016:361)*

La inclusión de la ESS en el diseño de las políticas públicas se propuso contribuir a abandonar el enfoque asistencial e individual de las políticas sociales (característico de la década del 90) e incorporar una lógica centrada en la participación social y el empleo como medio de acceso a bienes y servicios básicos. Se profundizará este tema en el siguiente bloque.

Actualmente, el cooperativismo y mutualismo en Argentina, representa un porcentaje considerable del sistema económico de nuestro país, en cuanto al PBI, simbolizan aproximadamente un total de 8%, y en cuanto la cantidad de personas que involucra el sector, se estima que alrededor de 15 millones; entre trabajadores de las organizaciones y consumidores de sus bienes y servicios (Pearson, 2009). Asimismo, en nuestro país existen cerca de 26.000 Cooperativas y 4.800 mutuales que se dedican a diferentes actividades y ramas de la economía, de acuerdo al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

*“[...] tanto de Córdoba como Santa Fé pero que se podría extender. Nosotros sabemos que también en Chubut tienen el mismo desarrollo, en la provincia de Buenos Aires, y que deberíamos extenderlo en todo el país. Hay muchas cooperativas en distintos lugares y te aseguro que el aporte que hacen a*

*las poblaciones, a la gente es enorme. Las cooperativas eléctricas, las mutuales, las de trabajo, de producción, en Mendoza un montón de cooperativas de vitivinicultura.” (E3:4)*

Según datos del 2014 provenientes del INAES, el mayor dinamismo se observa en el cooperativismo de servicios públicos (electricidad, telefonía, internet, agua potable, etc.), comunicaciones (televisión por cable, radiofonía, periódicos, imprentas, software libre, etc.), y en particular en el crecimiento considerable del cooperativismo de trabajo, que actualmente representa más del 60% del total de entidades registradas y más del 75% de los puestos de trabajo generados en el sector. Esto se debe fundamentalmente a la magnitud de recursos destinados desde el gobierno nacional, a través de políticas centradas en particular en el financiamiento para su constitución. A esta acción gubernamental se le suma la oleada de empresas recuperadas por los trabajadores, que pasan a ser cooperativas ante la amenaza de quiebra. En estos casos la consigna fue la defensa de las fuentes laborales, mediante la articulación y la organización de los trabajadores.

En cuanto al volumen y escala de producción, las de mayor envergadura son las agropecuarias, que contribuyen aproximadamente con el 6% del PBI y representan el 5,6% de las exportaciones primarias y agroindustriales. Casi el 30% de los productores rurales están asociados a organizaciones de este tipo, de los cuales la mitad de ellos poseen menos de 100 hectáreas, demostrando el carácter desconcentrador del modelo social y solidario.

#### **4.2.1. Las cooperativas y mutuales en el desarrollo territorial.**

En concordancia con lo expuesto hasta el momento, la ESS y por lo tanto el sector cooperativo y mutual se caracterizan por su relación con el territorio, poniendo en práctica la noción de desarrollo situado. Las cooperativas, sociedades mutuales y asociaciones surgen en respuesta a las necesidades y/o aspiraciones colectivas de las comunidades. Estas organizaciones desarrollan recursos naturales, mejoran la calidad de vida, generan integración social y crean empleo contribuyendo al desarrollo económico. Por lo tanto, no se puede pensar al sector por fuera del territorio.

*“[...] la incidencia que tienen nuestras organizaciones en las vidas comunitarias, por ejemplo todo el aporte que realizan las mutuales para contribuir al fortalecimiento de las empresas recuperadas, lo que hacemos en materia de prevención del maltrato de niñas, niños y adolescentes, la violencia de género, lo que se está trabajando en la tercera edad, el aporte que el mutualismo realiza en pueblos y ciudades para crear espacios seguros. Cuando la mutual banca al club, no solamente está aportando plata al deporte, está creando un espacio seguro para que nuestros jóvenes puedan construir identidades positivas.” (E5:17)*

El sector cooperativo y mutual reúne una serie de factores que intervienen en el territorio, en los que se destacan el capital humano y material procedente de la zona, productos y servicios destinados al entorno social inmediato, y la articulación con otros actores territoriales, como las empresas privadas y los gobiernos, así como también con otras organizaciones propias del sector.

Con respecto al capital humano y material que producen, el rasgo distintivo es que los resultados se vuelcan en beneficio de las poblaciones donde las organizaciones se insertan, priorizando las demandas locales.

*“Podes ver efectivamente que los recursos que genera este tipo de actividades quedan totalmente en nuestras comunidades, y eso se vuelca y se reinvierte, y vamos teniéndolo al alcance de la mano de las necesidades concretas de la gente y del Estado también.” (E2:14)*

Los productos y servicios que desarrollan, son de fundamental importancia para el desarrollo de las localidades y las provincias, siendo en muchos casos las únicas prestadoras en sus territorios.

*“Pero indudablemente creo que tenemos la enorme virtud y lo hemos demostrado, que nos podemos hacer cargo de servicios, de determinadas acciones, de trabajos sociales, de desarrollo local realmente, tenemos sobradas experiencias de que el modelo realmente funciona y lo podemos llevar adelante con eficiencia y calidad.” (E2:12)*

*“[...] no debe perder ese fin y ese rol social para el cual fueron creadas. En más de doscientas localidades de la provincia, los servicios básicos los brinda el sector cooperativo.” (E1:29)*

En cuanto a la articulación con otros actores territoriales, se resaltan las posibilidades de integración horizontal y vertical en el plano económico y político, y la participación en órganos representativos de mayor alcance. Son significativas las ventajas que estos procesos representan:

*“[...] aumento de la escala productiva y acceso a demandas de mayor volumen; mejora en los términos de negociación, tanto para la compra de insumos como para la venta de productos o servicios; mejora en la productividad y menores costos por el uso de infraestructura o tecnologías compartidas; posibilidad de acceso conjunto a capacitación y asistencia técnica; posibilidades de avanzar en la cadena de valor hacia la elaboración de manufacturas, el fraccionamiento, el agregado de diseño y saberes; entre otros.” (Pastore y Altschuler, 2015)*

En este sentido, existen organizaciones de segundo grado, como las federaciones, las asociaciones y grupos cooperativos-mutuales. En Argentina, algunas de las federaciones consolidadas en cuanto a trabajo conjunto y articulación son FECOOTRA (Federación de Cooperativas de trabajo), FAESS (Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud), FACE (Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas), FACC (Federación Argentina de Cooperativas de Crédito), entre otras. En la provincia de Córdoba, las federaciones más importantes son FEMUCOR (Federación de Mutualidades de Córdoba), FECESCOR (Federación de Cooperativas Eléctricas y de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba). Como se verá, la mayoría de las federaciones están compuestas por organizaciones de la misma tipología.

Pero también existen organizaciones de tercer grado, que nuclean cooperativas y mutuales de distintos rubros y lugares, constituyéndose como los mayores organismos de representación a escala nacional. Entre ellas se destacan COOPERAR (Confederación Cooperativa de la República Argentina), CAM (Confederación Argentina de Mutualidades), CONARCOOP (Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados), CONAM (Confederación Nacional de Mutualidades de la República Argentina) y CNCT (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo).

Otro elemento que hace a la territorialidad de estas organizaciones, es la capacidad de resistencia ante los contextos adversos. En palabras de Vuotto (2014), las cooperativas y mutuales pueden enfrentar mejor que las empresas convencionales los efectos coyunturales de la crisis y constituir una herramienta eficaz para ayudar a reducir el desempleo, aumentar la cohesión social y construir capital social.

*“[...] nosotros entendemos que el sector ha sido siempre solidario, siempre ha tenido compromiso social, por lo tanto cuando una empresa en una comunidad no es rentable cierra sus puertas y se va. El cooperativismo está presente siempre, es más, muchas veces supliendo a las empresas que se han ido.”*  
(E1:24)

El proceso de territorialización que llevan a cabo las cooperativas y mutuales contribuye a una sociedad donde caben todos, donde se institucionaliza la responsabilidad y solidaridad por los demás.

### **4.3. El sector cooperativo y mutual cordobés en las políticas públicas: hacia la construcción de una agenda.**

Dada el significado que adquieren las Cooperativas y Mutuales en la construcción de otra economía, de otro paradigma de desarrollo y de otro orden social, resulta importante reflexionar en torno a su vinculación con las políticas públicas ya que se considera que el

Estado condiciona y construye permanentemente los territorios. Las políticas públicas permiten transformar la realidad de los sujetos. Mediante sus decisiones y acciones, el Estado reproduce determinadas lógicas de poder, relaciones e instituciones sociales, y moldea un determinado tipo de sujeto social. El Estado entendido desde una triple dimensión política: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades (Vilas, 2007). Las políticas públicas son expresión de la particular relación entre sociedad/economía y Estado en una coyuntura determinada.

En este sentido, estudiar las políticas públicas resulta importante, ya que éstas

*“[...] dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer, los objetivos que persiguen o desean alcanzar y los recursos que movilizan para ello, quienes y por qué las respaldan, los intereses económicos, sociales y políticos que afectan (favorable o desfavorablemente), los conflictos de intereses que emergen, así como los efectos que estas pretenden producir o producen sobre el contexto en el que intervienen” (Jaime, 2013: 55) .*

Dicho de otro modo, las políticas públicas son el resultado del conflicto de intereses entre distintos sectores sociales, que luchan por instalar sus demandas en la agenda política de los gobiernos, con pretensiones de transformación social. Entonces son entendidas como un conjunto encadenado de decisiones y acciones (u omisiones) resultado de la interacción entre diferentes actores públicos y privados, con distintas visiones del problema a resolver y con diversos niveles de poder, recursos y protagonismos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

Las intervenciones públicas reflejan la agenda gubernamental y sus tensiones sociales implícitas y expresan el rol del Estado y su elección –la de sus representantes e instituciones– frente a las diversas opciones de resolución que los problemas públicos admiten teórica, política o materialmente (Oszlak, 1997).

Por su parte, Aguilar Villanueva pone en juego una definición de políticas públicas, que muestra el alcance transformador de las mismas y su implicancia con la sociedad civil y el Estado:

*“[...] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por éstos en asociación con*

*actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009: 14).*

Entonces se propone entender al estado como institución fundamental y al mismo tiempo reconocer la incorporación de otros actores, que también adquieren capacidad de hacer relaciones, disputar sentidos, imponer cuestiones en tanto necesidades y demandas socialmente problematizadas.

Las políticas públicas conforman las condiciones en las que se desarrolla la actividad económica y, a su vez, son por ella condicionada. A los fines de este trabajo, se pretende ahondar en las políticas públicas para la ESS, específicamente para el sector cooperativo y mutual. El propósito en este marco es identificar aspectos centrales para la generación de políticas que fortalezcan al sector, así como también trazar líneas propositivas en este sentido. Todo esto tomando como insumo fundamental la perspectiva de los actores involucrados, que conocen y construyen día a día las dinámicas territoriales.

#### **4.3.1. ¿Qué son las políticas públicas para la ESS?**

La ESS ha impactado en la planificación de las políticas públicas, ya que sus sujetos (organizaciones y entidades) buscan reconocimiento, institucionalización y apoyo para los proyectos y actividades. Las políticas públicas para la ESS están evolucionando y demandan una participación fuerte y activa de la sociedad civil en su planificación, ejecución y supervisión. (OIT, 2013).

El surgimiento de las políticas de ESS inicia una fase de la construcción de un nuevo modelo para la relación entre la acción gubernamental y la sociedad civil. Se dice que son “políticas en progreso” en relación al hecho de que son relativamente novedosas y experimentan un proceso de adaptación constante.

La intensidad y el modo en que se involucra la ESS en las decisiones y acciones públicas depende tanto de su reconocimiento político como de su interacción con los actores públicos implicados en el surgimiento, formulación y resolución de los problemas públicos.

“[...] las acciones del sector público y de la ESyS resultan complementarias, tanto por las esferas de las que se ocupan como por las poblaciones a las que se dirigen -aquellas con necesidades en su sentido más amplio- y son capaces de integrar la función económica y la función social” (Castelao Caruana, 2013:32)

En un contexto de crisis generalizada como la actual una estrategia de ESS se enfrenta al desafío de fortalecerse y expandirse sin perder sus potencialidades contrahegemónicas: superar su actual alcance marginal, que no disputa significativamente espacios con el capitalismo y por eso no entra en contradicción con sus intereses, y constituir efectivamente

un subsector con presencia significativa, autonomía, visibilidad pública y capacidad de luchar por tales espacios (Hintze, 2009).

“Se señala en definitiva la necesidad de que el Estado movilice recursos, capacidad de demanda, de formación, de articulación, de negociación con el sector de la economía empresarial, etc., en función de promover un sector de economía social que contemple la lógica de funcionamiento de las empresas sociales, que es asegurar la reproducción con calidad creciente de la vida de sus miembros y sus comunidades de pertenencia” (Abramovich et. al., 2003: 8).

Por tanto, impulsar políticas públicas adecuadas y destinadas a fortalecer el sector de la Economía Social y Solidaria (particularmente las cooperativas y mutuales) es fundamental para favorecer procesos desconcentración y redistribución, de generación de espacios colectivos de trabajo y de reducción de las desigualdades estructurales. Hintze (2013) propone la construcción de políticas públicas que posibiliten la reproducción y sostenibilidad de formas y actores asociativos autogestionarios sobre los cuales se basa el accionar de la economía social y solidaria.

Las políticas en este campo pueden dividirse en tres grandes grupos, de acuerdo a los objetivos y los actores involucrados en las mismas (Vuotto, 2008). Así, existen políticas sectoriales, orientadas a fortalecer a las organizaciones de la economía social institucionalizada, con el propósito de posicionarlas como actores potentes en la economía y la sociedad. Otro grupo es el de las políticas territoriales, con un enfoque no desde los destinatarios sino desde las potencialidades presentes en las comunidades, donde se busca generar capacidades productivas y sociales a partir de sinergias colectivas. El tercer grupo es el de las políticas genéricas, que inciden en una multiplicidad de actores de la economía social tradicional y la economía solidaria, con el objetivo principal de promover el empleo a partir de acciones con impacto sobre la organización interna de las entidades.

Sin embargo, las políticas que impactan en las organizaciones de la ESS no se reducen a las orientadas específicamente a éste campo, sino que también juegan un papel importante las políticas macroeconómicas (fiscales, productivas y financieras) y políticas diseñadas para activar ciertos sectores de la economía y/o grupos específicos, como las políticas para promover la agricultura, viviendas para ciudadanos con bajos ingresos, generación de empleo para jóvenes, etc. (Morais, 2014).

En términos de Hintze (2009), las políticas públicas para la ESS reúnen determinadas características que las identifican. Primero, constituyen políticas en sentido amplio: sobrepasan a las políticas sociales (orientadas a la redistribución secundaria del ingreso), pudiendo centrarse en los ejes laborales y de producción. Segundo, son intersectoriales, ya que no pueden ser resueltas sólo por el aparato estatal central, sino que requieren de la

participación activa de distintas estructuras de gobierno y de los actores involucrados. Tercero, conforman un proceso multinivel de políticas, donde intervienen el nivel nacional, estadual/provincial y el municipal/local.

#### 4.3.2. La co-construcción de políticas para la ESS.

En pos de dilucidar cuáles son las mejores opciones de política pública para potenciar a las organizaciones de la ESS, la voz de los actores involucrados es sustancial, ya que son ellos quienes conocen con mayor precisión sus propias necesidades, las dificultades que atraviesan y las posibilidades y desafíos para superarlas.

El punto de partida, como se viene desarrollando y en coherencia con el enfoque de desarrollo situado, es el territorio. Éste funciona como articulador de políticas, en la medida que contiene las dinámicas y relaciones de los sujetos, sus formas de producir y de pensar. Las trayectorias particulares de las organizaciones del sector, a partir de la experiencia en las localidades y provincias entra en contradicción con políticas pensadas de arriba hacia abajo, diseñadas desde las oficinas públicas.

“El carácter específico de cada experiencia, su objeto, las características de la comunidad, los grupos sociales que participan y sus medios materiales y simbólicos hacen que los enfoques de políticas uniformes, con recursos rígidamente preestablecidos, resulten muchas veces poco adecuados” (Hintze, 2008: 23).

Al pensar al territorio como articulador de políticas se le otorga una importancia central a las necesidades y aspiraciones de los actores locales y regionales.

*“[...] no nos gusta tener capacitaciones enlatadas que después no participa nadie, sino que surjan a demanda del sector, las capacitaciones que van necesitando, acordes a los nuevos tiempos, requerimientos, necesidades que surgen, en una sociedad que cambia permanentemente.” (E1:10)*

Entonces, la participación activa de los actores en la generación de políticas públicas es importante para abordar de manera más acabada las problemáticas, evitar caer en suposiciones y otorgarle un papel significativo al sector en la toma de decisiones.

De manera que bajo esta mirada, se parte de la estrategia de la concertación y co-construcción de acciones de fomento a partir de alianzas entre agentes, con base en encuentros de los organismos de promoción junto al sector solidario, la academia, los gobiernos y entidades públicas y privadas presentes en los territorios. (Alvarez Rodríguez, 2017)

*“[...] con la participación de la gente del sector en comisiones, que se puedan hacer en el congreso para debatir las leyes, se puede trabajar en beneficio del sector sin seguir cargando al Estado. Es darle un rol protagónico al sector en las políticas públicas.” (E3:12)*

El proceso de co-construcción de políticas públicas en el campo de la ESS implica para los gobiernos abrir el juego a la participación de actores diversos, como los sindicatos, las cooperativas, las mutuales, las universidades y el sector comunitario, donde las diferencias secundarias queden a un costado para dar lugar a acuerdos o alianzas superadoras, que tengan como principal objetivo la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En términos de Mendell (2007), consiste en generar un contexto institucional multiparticipativo y multisectorial comprometido con un proyecto de “gobernanza distributiva”. Para esta autora, la clave consiste en generar espacios de negociación que consideren el papel de los actores democráticos (las cooperativas y mutuales, por ejemplo) en la generación de capital material, social y simbólico, aprovechando su capacidad de construir estrategias de desarrollo alternativas.

*“Para nosotros el proceso por supuesto que debe hacerse con el sector, para gestionar, constituir o construir las políticas públicas que nos beneficien. En eso creemos que el Estado debe construir ámbitos de encuentro entre los responsables de tomar decisiones con el sector involucrado directamente, y colectivamente tratar de construir las mejores políticas públicas. En ese caso, hay algunas políticas públicas que también pueden nacer desde el sector y llevadas en función de lo que se necesita. [...] Por eso tiene que haber una conjunción de trabajo conjunto, para ver qué es lo que se necesita y en función de eso orientar las políticas, en función de las necesidades.” (E4:16)*

Pero la responsabilidad de construir estos espacios no recae solamente en el sector público, sino que los movimientos sociales, las organizaciones, mediante la acción colectiva deben poner en marcha mecanismos de instalación de temas en la agenda pública y exigir participación en la toma de decisiones.

*“Nosotros tenemos que dejar como sector de esperar que todas las soluciones vengan del Estado. Tenemos que tomar la iniciativa nosotros e iniciar algunas acciones para que se modifiquen ciertas cosas” (E2: 10)*

Nadie conoce mejor las necesidades genuinas de las comunidades y las prácticas que pueden favorecer procesos de desarrollo situado como las organizaciones cooperativas y mutuales presentes en el territorio.

“Las organizaciones de la sociedad civil tienen un conocimiento acumulado de la realidad práctica de la ESS y pueden aumentar la escala de sus actividades

sobre la base de la interacción con el poder público, ya sea en la concepción o la aplicación de las políticas públicas para alentar, promover, apoyar, supervisar y diseminar la ESS” (OIT, 2013: 40).

Los gobiernos no tienen la misma capacidad que los actores de la sociedad civil para identificar las necesidades emergentes y las nuevas prácticas para promover el desarrollo integrado. La incorporación de su participación es trascendental para abordar las problemáticas de manera integral.

*“Hay que hacer un análisis integral de la cuestión, muchas veces no se aborda con esa integralidad, se aborda muy a la ligera y ahí debemos trabajar como sector para incidir en los gobiernos para que se vea realmente nuestra tarea.” (E2:14)*

El desafío para las organizaciones es justamente encontrar aspectos en común que las aglutine, dejando en un plano secundario las diferencias particulares. El gobierno por su parte no debe hacer oídos sordos a estas exigencias.

*“Todo proceso de generación de políticas tiene que basarse en el diálogo. Creo que ese es el objetivo, por eso estamos articulando con esta mesa, la verdad que siempre les digo a las entidades, muchos de los logros y las conquistas se han obtenido por la organización y ellos tienen una muy buena organización, de hecho estas manifestaciones importantísimas que se hicieron en contra del impuesto a las ganancias fueron grandes y esto hace que la organización tiene que existir y el diálogo por sobre todas las cosas, pero también entendemos que es muy difícil juntar a todas las entidades porque cada una tiene una problemática diaria y son realidades muy diversas.” (E1: 22)*

“Si se intenta establecer una política pública eficaz, el gobierno debe prestar apoyo a los participantes de la economía social y brindarles los medios de definir sus prioridades y negociar con la naturaleza y alcance de las intervenciones gubernamentales en ese ámbito. Este proceso de coproducción de políticas públicas es imprescindible si se quiere delimitar una política eficaz” (Mendell y Neamtan, 2007)

#### **4.3.3 Las políticas públicas a nivel nacional y provincial en los últimos años.**

A nivel nacional, ya se describió previamente el contexto de surgimiento del sector cooperativo y mutual en el marco de la revolución industrial, así como también su papel protagónico en los años '40 y '50 en las políticas públicas, bajo la estrategia económica de los

planes quinquenales impulsados por el peronismo. En este capítulo se pretende profundizar en los procesos posteriores a ésta época.

A los fines de comprender mejor los principales procesos por los que pasaron las políticas públicas a nivel nacional en los últimos 50 años, se delimitan tres grandes etapas históricas, sugeridas por uno de los referentes entrevistados. Dichas etapas, establecidas a los fines analíticos, corresponden a tres tipos de ámbitos distintos generados desde el Estado.

La primera etapa recorre desde los años '70 hasta el año 2003. En este período el Estado nacional mantuvo a grandes rasgos una postura de indiferencia. Las políticas públicas orientadas al sector fueron de carácter esporádico o intermitente, con una marcada escasez de planes y programas específicos.

*“Hasta el 2003 el estado nacional, después hay que ver el provincial, pero el estado nacional siempre se ha manejado en un ámbito de indiferencia con el sector cooperativo y mutual. Ni blanco ni negro, indiferente”. (E4: 14)*

Pero a éste ámbito de neutralidad o desinterés creado, se le añade el componente macroeconómico, que impactó de manera negativa en el desarrollo de las organizaciones. Las políticas públicas económicas estuvieron enfocadas, como se observó en el capítulo 4.1.3., en la desregulación impositiva y fiscal, la privatización de empresas públicas y cajas de jubilaciones, el recorte estructural en términos de prestaciones sociales, la liberalización de los mercados y la flexibilización laboral. Como resultado de éstas políticas se desarticulaban los entramados productivos, la producción nacional se desplomó con el ingreso de productos externos a bajo costo, y las condiciones de vida de la población retrocedieron, a partir de los altos niveles de pobreza e indigencia generados por la no intervención del Estado.

En este marco, las cooperativas y mutuales, al igual que las pequeñas y medianas empresas son las que generalmente sufren con mayor intensidad las consecuencias, por su vinculación con las economías regionales y el mercado interno. Las organizaciones, ante el contexto adverso, paradójicamente crecieron en número y en densidad, como respuesta a la crisis producida.

La segunda etapa identificada va desde el año 2003 hasta el año 2015, y comprende el mandato presidencial de Néstor Kirchner y los dos períodos de Cristina Fernández. Durante este lapso, la postura del Estado pasa de la indiferencia al apoyo, construyendo un ámbito favorable para el desarrollo de las organizaciones de la ESS.

*“Del 2003 al 2015 decimos que ha sido un ámbito favorable, justamente porque empieza a no haber trabas, empieza a haber más recursos para el sector.”*  
(E4:14)

Éstas políticas se enmarcan en un proyecto político basado en un modelo productivo-inclusivo, orientado al impulso de la industria nacional, el fortalecimiento de los eslabones productivo y el desarrollo del mercado interno, con énfasis en la inclusión social a través de la mejora en las oportunidades laborales, educacionales y sanitarias.

*“Y como nosotros decimos que en ese período hubo políticas públicas, quizá no tanto específicas para el sector, pero sí que tenían que ver con un modelo productivo con inclusión social, donde se hacía hincapié en el desarrollo del mercado interno, entonces las cooperativas como pequeñas y medianas empresas estaban dentro de ese afluente de beneficiadas por el modelo económico del país.”*(E4:14)

Los principales cambios en la evolución y composición de este sector fueron la resultante de las políticas sociales implementadas por el gobierno nacional a través de diversos programas y planes orientados a su promoción<sup>6</sup>. Estos instrumentos se generaron para descender los niveles de exclusión social que había dejado aparejado el neoliberalismo en la década anterior, y fueron direccionados a la recuperación del empleo.

*“De esta forma la problemática de la exclusión económica, incorporada en primer término a la agenda política, se incorporó luego a la agenda institucional en el marco de una intervención del Estado orientada a la economía social y en particular a las cooperativas”.* (Vuotto, 2014b: 50)

Desde distintos ámbitos del Estado nacional, pero fundamentalmente desde el Ministerio de Desarrollo Social comienzan a gestarse políticas de impulso al sector, pensadas con una lógica de generación de empleo y agregado de valor territorial.

*[...] el Ministerio de Desarrollo Social también generaba políticas para el sector.”*(E3:16)

Desde Desarrollo Social se implementaron importantes políticas territoriales. El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” tuvo como principal objetivo el aumento de la inclusión social a través de la generación de puestos laborales y de ingresos, mediante la consolidación de proyectos territoriales que promovieran a las organizaciones de la Economía Social. Las principales herramientas consistían en subsidios, microcréditos y asistencia técnica, la generación y fortalecimiento de emprendimientos

---

<sup>6</sup> Ver anexo 8.3. (Políticas Públicas en Argentina para la ESS (2003-2013))

productivos y comerciales asociativos organizados de forma autogestiva y solidaria, y proyectos que fortalezcan el capital social territorial (Castelao Caruana, 2009).

Por su parte, en 2009 se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, desde el cual se ejecutan obras de infraestructura, equipamiento urbano o saneamiento ambiental en comunidades locales. Ésta es otra política de tipo territorial que apuntó a la generación de cooperativas para hacerse cargo de estos servicios.

*“Hay programas como el Argentina Trabaja, se implementaron muchas cooperativas para salir de la crisis, entonces era una forma de incluir a todos aquellos excluidos de lo que fue la crisis del 2001” (E4:14)*

Estas dos políticas, sumadas a otros planes y programas destinados al sector, como el programa “Ellas Hacen” (destinado a contribuir al acceso de las mujeres al mercado de trabajo) propiciaron un crecimiento exponencial en cuanto a cantidad de organizaciones, principalmente de cooperativas de trabajo.

*“Las 15.838 cooperativas de trabajo registradas en 2014 fueron creadas a partir de los programas de Integración Socio Comunitaria, Manos a la Obra, Centros Integradores Comunitarios, Agua más Trabajo A+T, Capacitación con Obra, Obra Pública Provincial y/o Municipal y en particular por los programas de Inversión Social (PRIS) y de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) implementados en 2009” (Vuotto, 2014a:6)*

En lo que respecta a políticas sectoriales, vinculadas específicamente al sector cooperativo y mutual, éstas fueron llevadas adelante en este período principalmente por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, máxima autoridad de aplicación en lo que respecta a la ESS institucionalizada.

*“[...] entonces en vez de sentirnos representados y realmente acompañados por la política del gobierno, como hemos tenido... porque realmente tengo que reconocer que a pesar de algunas dificultades que te nombraba antes respecto al gobierno anterior, uno sentía que yendo al INAES tenía ahí alguien que estaba del lado de uno [...]” (E3:16)*

El Instituto desarrolló en esta etapa diferentes instrumentos de política, destinados a mejorar los procesos internos de las organizaciones, difundir las acciones del sector y gestionar financiamiento.

*“En este sentido, los principales instrumentos de promoción con que cuenta el INAES son planes de capacitación, formación y fortalecimiento de la calidad institucional de las entidades; planes de promoción de las actividades que realizan*

las empresas y de difusión del movimiento cooperativo y mutual; y líneas de financiamiento para proyectos de desarrollo a través de subsidios o créditos a tasa subsidiada y créditos especiales para el sector otorgados por convenio con entidades financieras”. (Castelao Caruana, 2009:35)

En materia normativa, se destacan tres leyes importantes promulgadas en este período en pos de mejorar las condiciones de las organizaciones. Una de ellas es el Monotributo Social que funciona hasta la actualidad como subsidio a la formalización de las relaciones de producción y de empleo. Procura avanzar en la formalización de los emprendimientos para que puedan facturar, acceder al sistema jubilatorio y de obras sociales (Pastore y Altschuler, 2015).

La otra novedad en materia legislativa la Ley Nacional No 26.117 de Promoción del Microcrédito (2006), incorporando al microcrédito como herramienta para el desarrollo de la Economía Social. Con un presupuesto de 100 millones de pesos anuales, los objetivos se centraron en regulación y promover a las instituciones de microcrédito, así como garantizar el acceso al crédito a las organizaciones sin fines de lucro y autogestionadas, a tasas realmente accesibles y facilitando el mecanismo de garantías y modalidad de operatoria.

*“Nosotros por ejemplo en el gobierno anterior habíamos logrado obtener unos créditos para comprar camiones para nuestra empresa de transporte. Bueno, eran créditos al 7% anual, de promoción y comprábamos camiones nacionales.”*  
(E3:16)

Por último, se destaca la ley de Marca Colectiva, que data de 2008. Ésta ley incitaba a la creación de identidades conjuntas y valor agregado en el sector, propiciando asistencia técnica y financiamiento. Trataba de generar una herramienta que posibilite y potencie la articulación intrasectorial.

En esta etapa de apoyo por parte del Estado, el sector cooperativo y mutual experimentó un desarrollo sostenido, a través de su incorporación al entramado productivo y social, el fortalecimiento de su inserción territorial y la consolidación al interior de las entidades en materia financiera, tecnológica y organizacional.

La tercera etapa identificada abarca desde 2016 hasta la actualidad. La postura del Estado nacional en este tramo es de hostilidad, generando un ámbito perjudicial para las cooperativas y mutuales. Los referentes consultados tanto en el panel como en las entrevistas coinciden casi en su totalidad en que se ha producido desde inicios del 2016 un giro brusco en las políticas públicas que impactan en el sector.

*“[...] por lo tanto, la principal problemática es que el gobierno tiene una actitud persecutoria fundamentalmente desde el punto de vista recaudatorio a*

*través de los distintos organismos, y no de un acompañamiento como política de Estado para el sector cooperativo y mutual.” (E3: 16)*

*“Y ahora entramos en una etapa del 2015 en adelante de hostilidad. No lo llamamos ni indiferencia ni favorable, sino de hostilidad como se tuvo en algún momento con las dictaduras militares para con el sector”. (E4:14)*

Dicho cambio de rumbo incide negativamente en la competitividad, en la productividad y en la calidad y cantidad de los puestos de trabajo, perjudicando notablemente el desarrollo del sector.

*“Creo que la principal dificultad se debe a la sumatoria de políticas llevada adelante en los últimos tiempos que claramente va en contra del desarrollo local y la industria nacional. Hablamos de la apertura al libre mercado, que hace que miles de emprendedores y grupos de trabajo pierden sus ingresos, la falta de financiamiento para estos grupos, falta de continuidad en el programa de microcrédito, entre otras”<sup>7</sup>.*

Los principales puntos problemáticos que se destacan en relación a éste proceso, y que salen a la luz en las entrevistas y en el Panel son los siguientes:

- La escasa disponibilidad de créditos blandos para la pequeña y mediana empresa.

*“Para mí una de las principales necesidades que tenemos desde el sector es no tener de parte del gobierno... sentir que el gobierno es casi un enemigo, vos sabes que a muchas mutuales les han estado cerrando las cuentas del Banco Nación, más que alguien que nos apoye [...] Que el Banco Nación sea una institución de crédito de apoyo del sector, no que nos cierre las cuentas. El Banco Nación no da ningún tipo de apoyo.” (E3: 16)*

- Las altas tasas de interés financiero bancario.
- La presión impositiva y en torno a los servicios (luz, gas, transporte).

*“Totalmente, y uno lo está viendo ahora con esto, ¿no? Cada vez que ha habido gobiernos de carácter neoliberal han venido de una u otra manera para aumentar las recaudaciones, para ir por el sector vía impositiva [...] (E4:14)*

En este punto, el 88% de los actores consultados en el Panel de Expectativas señala que las políticas impositivas y tarifarias son por lo menos perjudiciales para el sector. Sólo el 8% considera que son beneficiosas.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IACPS-UNVM

<sup>8</sup> Datos correspondientes al 2do informe del Panel (Mayo 2017). Ver Anexo 8.4. (Gráfico 1)

- La apertura económica, que debilita el mercado interno.
- El endeudamiento externo, que profundiza el déficit fiscal.
- El recorte presupuestario en áreas estratégicas, como salud y educación.

En relación a las economías regionales, la mitad de los referentes del Panel de Expectativas coinciden en que las políticas públicas adoptadas son intrascendentes. Un 38% las considera perjudiciales para las mismas. Lo sorprendente es que los referentes que las tildan como beneficiosas solo llegan al 2% de los consultados<sup>9</sup>. Analizar en términos de “economías regionales” es para los especialistas un aspecto central a la hora de poder abordar con mayor especificidad la realidad del cooperativismo y mutualismo. Por otra parte, al evaluar las políticas de promoción, el 36,5% de los consultados las definen como malas, mientras que el 38,5% las considera inexistentes<sup>10</sup>.

En cuanto a la estructura actual del INAES, los referentes señalan que ha experimentado un proceso de burocratización, que radica en la confluencia de dos factores: la escasez de recursos y por lo tanto de contenidos a nivel de programas y proyectos, y la densidad de personal.

*“Y a nivel nacional el INAES sí, es una pata de lo que es el Ministerio de Desarrollo Social, con ese perfil más administrativo, con recursos económicos escasos, tiene alguna política de subsidio para cooperativas pero donde no hay un programa extendido, de promoción del sector.” (E4:10)*

*“A mí me gusta la posición del INAES dependiendo de Desarrollo Social, el problema es que tienen creo que 1300 empleados, es tremendamente burocrática [...] En cuanto al INAES me gusta la estructura en cuanto a cómo está formado el directorio, la función de la presidencia, pero después de ahí para abajo es todo muy burocrático, mucha gente para hacer poco.” (E3:6)*

Y en cuanto a la intención y el accionar del INAES en los tiempos que corren, se resaltan posiciones desencontradas. Por un lado, se sostiene que hay una intención persecutoria que se manifiesta en acciones que atentan contra la integridad de las organizaciones.

*“[...] el INAES hoy está llevando a cabo esto del reempadronamiento con ánimos también de hacer un filtro de todo lo que no funciona o está ahí... No es que “Che, vamos a ver qué pasa y cómo le damos vida a eso” sino de ver como ya queda afuera de la jugada.” (E4: 14)*

<sup>9</sup> Datos correspondientes al 2do informe del Panel (Mayo 2017). Ver Anexo 8.4. (Gráfico 2)

<sup>10</sup> Datos correspondientes al 2do informe del Panel (Mayo 2017). Ver Anexo 8.4. (Gráfico 3)

Paralelamente, hay opiniones que expresan que hay intenciones de mejora del sector, pero que no logran materializarse al estar sujetas a lógicas estatales superiores que limitan su accionar.

*“Yo veo muy buena intención de parte del INAES, tanto los directores, el presidente, [...] Ahora, no así la gente del INAES que está haciendo lo mejor que puede dentro de este sistema salvaje que aplica el gobierno nacional.” (E3:10)*

Las distintas medidas adoptadas por el gobierno (por acción u omisión) en los últimos años, dan cuenta de que se intenta construir un modelo económico que profundiza las asimetrías y desigualdades entre territorios y sectores económicos, a través de la transferencia de recursos desde sectores de ingresos fijos, a los sectores económicos más concentrados y especulativos, donde se ubican el poder financiero, los grandes complejos agroindustriales, y los oligopolios de servicios.

*“[...] este gobierno quisiera que todo el dinero lo manejen los bancos, no les interesa que maneje cada pueblo el dinero.” (E3:14)*

Con esto se quiere resaltar que la situación actual de las organizaciones de la ESS no es consecuencia de negligencia o incompetencia de quienes están encargados de generar la política pública, sino de acciones conscientes e intencionadas, sustentadas en supuestos político-económicos de corte neoliberal. La lógica de la ganancia económica a cualquier costo, la creación de un sujeto individualizado y competitivo, la concentración de la economía en los actores más poderosos y la fragmentación de los espacios de articulación social son características inherentes al modelo que se intenta imponer.

*“O sea, se golpea porque con este tipo de políticas se benefician más los sectores privados, el negocio y la rentabilidad privada, y aquellos lugares donde está el sector cooperativo y mutual y puede verse rentable para el sector privado, transnacional o lo que sea, se van a poner palos en la rueda para quedarse con eso”. (E4:14)*

*“[...] veo muy malas intenciones con respecto a lo tributario contra el cooperativismo y el mutualismo de parte del gobierno nacional. Dujovne cree que una mutual es igual a una cueva de dinero. Claro, lo que pasa es que las cuevas de dinero son de ellos, entonces las mutuales les somos competencia. Entonces el estado nacional está tratando de destruir el sistema solidario.” (E3:10)”*

Dichas lógicas entran en tensión- disputa con las lógicas de la ESS, que se relacionan con mayor profundidad con el fortalecimiento de los espacios de encuentro y articulación intersectorial e interinstitucional, priorizando la satisfacción de las necesidades en lugar de la acumulación de ganancias, y centrando el foco de atención en las personas, dejando al

capital físico en un plano secundario. El modelo de la ESS aspira a la construcción de un sujeto colectivo, de una estructura económica basada en la igualdad y de prácticas políticas democráticas, todo ello, de acuerdo a lo expuesto por los referentes.

Pasando al ámbito provincial, las políticas orientadas al sector son llevadas a cabo exclusivamente por la Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales. En años anteriores existía la Secretaría de Políticas Sociales, Cooperativas y Mutuales, que se desprende en 2016 generando por un lado la Secretaría de Políticas Sociales y por otro la Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales.

Actualmente, la Subsecretaría ha pasado de pertenecer al Ministerio de Desarrollo Social a ser parte del Ministerio de Industria. Esto evidencia un cambio de enfoque en la manera de concebir a la política pública y al sector.

*“Como venimos del interior siempre me interesó el cooperativismo y el mutualismo y tuvimos la posibilidad cuando gana el Gobernador Juan Schiaretti de hacer una propuesta, la cual era la siguiente: sacar de Desarrollo Social a la Subsecretaría y darle un perfil más productivo, más de desarrollo, es por eso que coincidimos con el gobernador que necesitábamos que forme parte del Ministerio de Industria y bueno, se dio la posibilidad.” (E1:4)*

En la situación anterior se lo consideraba un sujeto necesitado, lo que se traducía en una visión de tipo asistencialista. Bajo esta visión el sector sería una alternativa o “refugio” para los más carenciados o con menos oportunidades. En cambio, en la nueva estructura, se lo toma como sujeto productor, otorgándole protagonismo en la generación de valor y motorización de la economía.

*“Conozco más a nivel provincial. Hubo un cambio en el último cambio de gestión en el 2015, donde la Subsecretaría pasó de depender del ministerio de Desarrollo Social de la Provincia al Ministerio de Industria. Eso es significativo y positivo para nosotros. Siempre cuando la asociás a desarrollo social, queda enmarcado en una cuestión más asistencialista. Cuando la pasas a la producción, ahí es el lugar que para nosotros debe ocupar porque las cooperativas son justamente unidades económicas. Son empresas que producen bienes y servicios, brindan su fuerza de trabajo de manera autogestionada. Entonces es un dato positivo.” (E4:10)*

Por otra parte, se contraponen visiones distintas en cuanto a la estructura institucional. Los referentes del sector expresan que existe una debilidad estructural, que se manifiesta a través del rango en el que se le confiere, así como también en la burocratización al interior de las dependencias dedicadas al tema.

*“[...] uno puede ver que a nivel provincial tenemos una Subsecretaría, que por ahí en gobiernos anteriores ha tenido rango de Secretaría, en este momento lo bajaron a Subsecretaría. Creo que no tienen el rango que tiene que tener.” (E2:8)*

*“Debería tener mayor rango a nivel provincial, pero no veo que esto vaya ocurrir, al menos en los próximos años” (E3:8)*

Sin embargo, el gobierno provincial no coincide con ésta lectura, manifestando su conformidad con el rango de la Subsecretaría y la posición que ocupa en la estructura gubernamental. Dicha conformidad se debe principalmente a la articulación directa con los máximos funcionarios y el apoyo político recibido.

*“Nosotros estamos contentos y cómodos con la forma de trabajo, más allá de ser subsecretaría depende directamente del Ministerio, no tenemos una secretaria por encima nuestro, por lo tanto la articulación permanente con el ministro y con el gobernador es directa así que, comparado con otras provincias, el espacio que le brinda el Estado a nuestra Subsecretaría la verdad que es muy importante, muy amplio y nunca hemos tenido límites en materia de desarrollo de actividades, de promoción [...]” (E1:14).*

En cuanto a la asignación presupuestaria, las entradas provienen de dos fuentes distintas, pero son acotados los recursos:

*“Nosotros tenemos una parte que es coparticipable de Nación, y tenemos otra parte que aporta la Provincia.” (E1:16)*

*“Lo negativo es que es una estructura chica, con presupuestos mínimos, donde no hay programas que salgan de ahí para la promoción del sector, más bien trabaja un poco a demanda y cuando hay cuestiones que no puede resolver se derivan, por cuestiones de falta de brazos o de falta de recursos económicos.” (E4:10)*

La voluntad de creación de políticas activas, a través programas y proyectos, se topa con limitaciones ante la escasez presupuestaria. Esta realidad pone de manifiesto que el sector cooperativo y mutual no se encuentra entre las principales prioridades del gobierno provincial, quedando relegadas a un plano secundario en la agenda política.

En este sentido se identifica una situación similar a la que ocurre con el INAES, el Estado también tiene un rol marcado de autoridad de aplicación u órgano de contralor.

*“Nosotros lo que hacemos es articular con las entidades para que cumplan con los reglamentos de la ley, para la presentación de los balances y para la concreción de las asambleas.” (E1:6)*

La escasez de programas y proyectos específicos pone de manifiesto que no se piensa al Estado bajo el rol de fortalecedor de procesos, sino como ámbito de control y sanción. Si bien a nivel provincial el rol promotor del Estado aparece mediante algunas actividades específicas, predominan las acciones de control y administración.

*“Lamentablemente a nivel provincial no tiene ninguna incidencia en el cooperativismo, sólo una cuestión meramente formal, de llevar los balances ahí pero no más que eso... así que me parece que la provincia debería tener una mayor incidencia de la que tiene actualmente” (E3:6)*

*“[...] es principalmente de carácter administrativo, de todo el archivo, de las carpetas de todas las cooperativas y mutuales de la provincia, el proceso de digitalización, donde podés ir a gestionar certificados de vigencia, es toda una tarea más que nada de carácter administrativo.” (E4:10)*

Por otra parte, se destaca a nivel provincial un avance concreto en materia de innovación, relacionado a la dimensión de sistema de gestión, que tiene que ver con la tecnologización de procesos administrativos.

*“A nivel provincial estamos realmente en una modernización del Estado interesante. Hemos digitalizado todo el archivo histórico del cooperativismo y mutualismo, esto nos da seguridad jurídica, nos da la posibilidad del resguardo de la documentación.” (E1:18)*

En cuanto a políticas sectoriales, el Estado provincial apuesta fuertemente a la educación cooperativa, con una marcada presencia de índole histórico en todo el territorio provincial. En la provincia de Córdoba, su implementación en las instituciones de enseñanza primaria y media es una realidad en continuo crecimiento y una alternativa pedagógica importante, que plantea el aprendizaje como trabajo socialmente productivo. Ésta es la arista de trabajo de mayor envergadura que lleva a cabo la Subsecretaría, en materia de formación.

*“[...] también en la promoción, estamos divulgando el cooperativismo y el mutualismo en toda la provincia y con un trabajo muy fuerte en el cooperativismo y mutualismo educacional, somos pioneros a nivel nacional.” (E1:6)*

*“Y después la otra área que tiene desarrollada es educación cooperativa, en cooperativismo escolar. Eso sí ha marcado como un antecedente de mucho trabajo, reconocido a nivel nacional, donde el objetivo es que se constituyan*

*cooperativas escolares en casi todas las escuelas de la provincia. Hay un trabajo muy fuerte.” (E4:10)*

*”Si debería desde el Estado promocionarse, aunque Córdoba lo hizo bastante bien, todo lo que es educación cooperativa, fundamentalmente a nivel escolar.” (E3:18)*

De esta manera la provincia marcha a la vanguardia en lo que respecta a cooperativismo y mutualismo escolar. En esta línea, la Subsecretaría desarrolla actividades todos los años de manera ininterrumpida, de numerosa concurrencia y enfocada en las nuevas generaciones.

*”Este año organizamos las 3° Olimpiadas de Cooperativismo y Mutualismo Educativo, donde participaron más de 1000 jóvenes estudiando material bibliográfico que trabajamos en conjunto con el Ministerio de Educación.” (E1:8)*

En el plano de la articulación, existen mecanismos concretos que tienen el objetivo vincular al Estado con organizaciones de segundo grado pertenecientes al sector.

*”Tenemos el consejo asesor cooperativo y el consejo asesor mutuo, que están constituidos por la Subsecretaría y todas las federaciones existentes en la provincia.” (E1:12)*

Los consejos asesores son cuerpos conformados por personas con trayectoria en una problemática específica -representantes de organizaciones, expertos, etc.- que tienen por objeto asesorar al organismo estatal a cargo de dicha problemática sectorial (Rofman, 2007).

Sin embargo, pareciese que estos mecanismos no son suficientes para generar vínculos sólidos y co-producir políticas activas.

*“[...] hay algunos espacios creados, por ejemplo en el ámbito provincial hay un consejo asesor, que funciona muy poco, como sector deberíamos plantearnos estratégicamente un trabajo más continuo y de mucha más presencia.” (E2:10)*

Dicho fenómeno da cuenta de repensar los espacios de participación y articulación, evaluar su funcionamiento y generar estrategias para motorizarlos y que cumplan con los objetivos para los que son constituidos.

#### **4.4. ¿Qué políticas para el sector y cómo llevarlas a cabo?**

En el proceso de generación de políticas públicas, es necesario identificar las problemáticas y dificultades del sector para tener una base sólida a partir de la cual interpretar cuáles son las políticas públicas más adecuadas para fortalecer a estas

organizaciones. A partir de la correcta interpretación de las necesidades y problemas que atraviesan las cooperativas y mutuales se puede realizar un abordaje de manera compleja y abarcativa, para evitar caer en suposiciones.

En primer lugar, se realiza una clasificación de las políticas específicas necesarias para fortalecer el sector, teniendo en cuenta las dificultades particulares identificadas, y las propuestas efectuadas por los referentes. Dichas políticas tienen como propósito incidir en dimensiones puntuales que hacen al desarrollo de las cooperativas y mutuales en su conjunto.

En segundo lugar se identifican elementos centrales a considerar al momento de diseñar políticas públicas adecuadas y efectivas en pos de fortalecer al sector. Estos elementos, desde este punto de vista, son transversales a cualquier instrumento o política específica a implementar.

#### **4.4.1. Clasificación de las políticas específicas.**

A partir de las dificultades y problemáticas detectadas a través de la opinión de los actores principales del sector, surgen propuestas que necesariamente se deben tener en cuenta si se desea avanzar en materia de políticas públicas provechosas para las organizaciones del sector. Dichas propuestas presentan coincidencias con los instrumentos de políticas públicas para la ESS propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013), por lo que resulta provechoso tomarlos como guía para realizar una readaptación de dicha clasificación en base a la voz de los actores. En otras palabras, lo que las organizaciones están reclamando y proponiendo tiene un anclaje teórico profundo en debates de carácter internacional. Los especialistas consultados, por lo tanto, identifican los siguientes elementos:

##### - Formación, educación básica y cualificación profesional:

Se propone la incorporación de la temática de economía social y solidaria a la enseñanza obligatoria en las escuelas públicas, la capacitación laboral en las cooperativas y mutuales, la formación en valores cooperativos, autogestión y participación democrática, y el apoyo para la creación de Establecimientos Educativos especializados en Cooperativismo y Mutualismo.

*“La creación de dirigentes sociales me parece de una importancia tremenda.” (E3:18)*

*“[...] integrar en las currículas del Ministerio de Educación a nivel inicial, primario y medio, contenidos de corte transversal vinculados al cooperativismo y no como una materia más, sino que eso significa trabajar principios y valores cooperativos en todos los espacios.” (E4:20)*

*"Falta de renovación y capacitación de sus dirigentes. Falta de cuadros dirigenciales consustanciados con los principios doctrinarios"<sup>11</sup>.*

- Articulación territorial:

Surge la necesidad de proyectos de integración y asociativismo entre organizaciones, y recursos humanos activos destinados a profundizar y densificar el entramado organizacional a nivel territorial; pensado en provincias y regiones y mayor participación en espacios de discusión y articulación en torno a políticas públicas.

*"[...] la promoción tiene que llegar a todos los puntos de la provincia, y las entidades tienen un desafío importante de ser un poquito más abiertas, eso es lo que notamos y lo que vemos que la gente está exigiendo" (E1:18)*

Se señala que es necesario fortalecer y multiplicar los vínculos dentro del sector, pero fundamentalmente con los demás sectores sociales (movimiento obrero, pymes, profesionales). Muchos coinciden en que es necesaria la conformación de un movimiento nacional que exceda a las organizaciones del sector.

*"Tiene que ver con la integración. Pero fundamentalmente con la construcción de poder en cada región y territorio. No se puede planificar una economía de escala si no se tiene capacidad de articulación en los territorios, entre y con cooperativas, pero con el conjunto de la sociedad (trabajadores, profesionales, etc.)"<sup>12</sup>.*

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

*"Generar una fuerte interrelación que permita fortalecer el sector generar cadenas de valor y comenzar un fuerte proceso de unificación de políticas comunes al mutualismo y al cooperativismo"<sup>13</sup>.*

- Acceso a créditos y financiamiento solidarios:

---

<sup>11</sup> Informe N° 2. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

<sup>12</sup> Informe N° 2. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

<sup>13</sup> Informe N° 2. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

Se solicita una mayor facilidad en el acceso al financiamiento suprimiendo barreras burocráticas, tasas de interés de acuerdo a las posibilidades reales de las entidades, y líneas de crédito para la incorporación de infraestructura y tecnología.

*“Bueno, hay que agilizar las cuestiones vinculadas con el acceso a crédito, a financiamiento. Porque las normativas que te imponen desde el banco central son muy exigentes y en muchos casos limitantes. En la gran mayoría de los casos tienen que ser los propios consejeros los avalistas con sus bienes personales para ir a sacar un crédito para las cooperativas, cuando éstas tienen bienes sobrados para garantizar la devolución.” (E2:18)*

*“Para mí, políticas de promoción y créditos subsidiados, a tasas bajas, ayuda económica fundamentalmente para el desarrollo del sector.” (E3:14)*

*“Líneas de financiamiento con poca tasa de interés y devolución a largo plazo”.<sup>14</sup>*

#### - Definición de los marcos jurídicos y reguladores:

Entre las propuestas se destacan el establecimiento de una regulación impositiva de acuerdo a las características de las organizaciones (las cuales son sin fines de lucro).

*“[...] aplicar simplemente lo que dice la ley de entidades cooperativas y mutuales que es mantenerlas eximidas de impuesto a las ganancias, en el caso de las mutuales mantener la exención en IVA.” (E3:4)*

*“Falta de regulación adecuada que contemple el carácter específico de nuestras entidades de la economía social sin fines de lucro”<sup>15</sup>.*

*“Tener en cuenta el carácter no lucrativo de estos dos sectores con el dictado de políticas públicas que fomenten y protejan al sector frente a monopolios y oligopolios”<sup>16</sup>.*

Por otra parte, se señala la necesidad de garantizar el encuadre legal adecuado para reconocerlas efectivamente como tales, en pos de otorgarle un lugar de vital importancia para el desarrollo territorial. Se demanda la reformulación de regulaciones que delimiten y conceptualicen a las organizaciones de la ESS y contemplen el carácter específico de las mismas, así como también normas institucionales que impulsen activamente el desarrollo de

---

<sup>14</sup> Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

<sup>15</sup> Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

<sup>16</sup> Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

la ESS. Asimismo, se propone una reforma sustancial a las leyes actuales que rigen la naturaleza jurídica de las cooperativas y mutuales (ya que las mismas fueron sancionadas en la década de 1970), y el dictado -consensuado- de una ley integral de economía social.

*“[...]bueno nosotros estuvimos trabajando en 2014-2015 una ley de ESS a nivel provincial, que en Córdoba no existe. En donde en esa ley paraguas, marco, contenga todas estas leyes más puntuales vinculadas a distintos temas. En su momento era un ámbito más favorable, ahora se ha puesto cuesta arriba pensar una ley de ESS a nivel provincial.” (E4:20)*

En este sentido, se visualiza la necesidad de re-pensar las leyes N° 20.337 y 20.371, a los fines de avanzar en una normativa que posea una mirada integral de las entidades e incluya mayores especificidades para el cooperativismo de trabajo.

- Definición de las estructuras gubernamentales, a diferentes niveles, para la acción de la ESS:

En este sentido, resaltan propuestas como la jerarquización de las estructuras en cuanto a su ubicación en el organigrama del gobierno y su asignación presupuestaria;

*“A ver, no alcanza, y sí creo que hay otras formas de abordarlo. O bien subir el rango y el presupuesto destinado, que hoy por hoy es escaso, o realizar un corte transversal, donde cada ministerio tenga su área de economía social. El Ministerio de Educación puede trabajar tranquilamente la educación cooperativa. El de producción tomándolas como unidades productivas. El Ministerio de Ciencia y Técnica también con sus programas, el Ministerio de Trabajo todo lo que implica el vínculo del sector con la generación de empleo. Entonces sí, totalmente se puede pero bueno es toda una decisión política.” (E4:12)*

*“Políticas que tengan que ver con dotar de mayor presupuesto a las áreas estatales vinculadas en la provincia, y donde tranquilamente ese mayor presupuesto puede ser con los recursos que ya existen y que pueden ser destinados justamente a trabajar más por las cooperativas y mutuales.” (E4:20)*

La unificación y articulación de políticas nacionales y provinciales; la coordinación de los distintos ámbitos públicos para evitar superposiciones actuales; la creación de órganos de contralor que supervisen el accionar de los gobiernos. Se señala también que es necesario crear ámbitos de articulación entre distintos departamentos del Estado, ya que es un tema transversal a todas las áreas de gobierno y no debe ser compartimentalizado.

*“Si, yo creo que tiene que tener otro rango, por ende como mínimo deberíamos tener rango de Secretaría de Estado a nivel nacional. Y lo mismo para el ámbito provincial.”(E2:10)*

- Políticas de fomento y visualización:

En torno a este eje se plantea la necesidad de socializar e instalar en la sociedad los beneficios y potencialidades que estas organizaciones conllevan.

*“Y como propuesta también esto de cómo visibilizar, hay que ver como se le da forma de política pública de un estado que promueva la visibilización de la ESS”. (E4:20)*

*“Porque después el sector pide que se defienda, y muchas veces el vecino, el asociado, no sabe cuáles son las prestaciones que tiene esa entidad, no sabe todo el rol y el compromiso social que tiene para con la comunidad. Entonces creo que el gran desafío es comunicacional, hay entidades que sostienen los clubes más importantes de la provincia, y si la entidad no estuviese ahí tendría que estar el municipio y el municipio no tiene los recursos suficientes para hacerlo, entonces deberían dar a conocer todo lo que hacen que realmente es mucho y muy interesante en todo el territorio cordobés.” (E1:26)*

Se identifican como elementos que hacen a este punto la inclusión activa y obligatoria del sector en los programas de desarrollo territorial en todas las provincias y municipios del país, formación para la creación de cooperativas y mutuales, agilización de su inscripción para obtener personería jurídica, políticas de acompañamiento en los años de inicio de cada entidad.

*“Tienen que propender fundamentalmente al fomento de las cooperativas y mutuales, a que haya un fomento de la actividad. Si uno puede trabajar activamente desde el Estado diciendo “Miren, si trabajamos de esta manera podemos tener estas ventajas”, la gente no va a poder decir que no a la creación de una cooperativa.” (E2:16)*

*“[...] con la promoción que se pueda hacer para todas aquellas entidades que están naciendo, todas las entidades que necesitan desarrollo, yo no pido subsidio, digo que deberían darnos tasas a bajo interés, promocionadas para que nos podamos desarrollar” (E3: 4).*

*“Conseguir ser visibilizados por las autoridades y ponerlas en la agenda pública”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> Informe N° 2. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

- Constitución y organización de la oferta y la demanda en la producción del sector:

*“Creo que el estímulo de la oferta y la demanda por parte del Estado de servicios cooperativos es un punto interesante.” (E2:20)*

En relación a la oferta, se propone el impulso de subsidios y créditos para aquellas obras de infraestructura básica e innovación tecnológica, la articulación y complejización de las cadenas de valor. En cuanto a la demanda, se destacan la dirección de un porcentaje de los presupuestos públicos a la compra de productos y/o la contratación de servicios provistos por cooperativas y mutuales promoviendo el “compre economía social”.

*“Ahí hay una demostración, en los lugares donde se hace convenio de alumbrado público entre la cooperativa y el municipio, el pueblo termina pagando mucho menos el servicio que en aquellos donde no hay convenios, donde se hace cargo la municipalidad, la cooperativa le tiene que cobrar el precio del kilovatio a valores fijados por el ERSEP y se hace mucho más caro el servicio. Y puede haber muchas más experiencias, a nivel COOPERAR se estaba trabajando con esta idea de municipios cooperativos, mediante la firma de municipios que quieran adherir, y donde el municipio se constituya como un ente de fomento del compre cooperativo”. (E2:20)*

*"Destinar un porcentaje de los presupuestos públicos a la compra de productos y/o la contratación de productos provistos por cooperativas 'genuinamente rochdaleanas'"<sup>18</sup>.*

Finalmente, se señala la necesidad de abrir desde el Estado, espacios de comercialización co-gestionados entre los gobiernos locales y las organizaciones de la ESS a los fines de nivelar las asimetrías con los grandes capitales privados.

#### **4.4.2. Los elementos transversales a tener en cuenta.**

Las políticas específicas direccionadas al sector deben estar alineadas con ciertos aspectos transversales que se destacan a continuación, y que funcionan como base para pensar las políticas públicas para el cooperativismo y el mutualismo.

El primer elemento central es la necesidad de trabajar en una cultura pública cooperativa y mutual, que fomente valores positivos y conduzca a relaciones sociales horizontales y democráticas, donde prime la construcción colectiva frente al individualismo y la fragmentación que propone el neoliberalismo.

---

<sup>18</sup> Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

*“Hay una necesidad concreta de que las personas puedan apropiarse de los principios y valores cooperativos, y de esa forma los puedan transformar en un forma de vida y de esa manera vamos a estar garantizando también que las instituciones que tengamos tengan la fortaleza suficiente como para entender a dónde apuntan este tipo de organizaciones.” (E2:6)*

*“Hay que construir un proyecto pedagógico y cultural, a través de la educación mutua y cooperativa, la capacitación de nuestros dirigentes, la inclusión en las currículas de las carreras de contenidos teóricos y metodológicos, la inclusión de la perspectiva de género” (E5:16)*

Pero en esta transformación cultural, es imperante incorporar la perspectiva de género, para realmente atacar la desigualdad en todas sus formas e introducir mayores niveles de democracias dentro de las organizaciones y para con su entorno.

*“Tenemos un desafío que nos interpela: ¿Cómo vamos a meter en cada uno de los temas que representan los desafíos para el sector la cuestión de género? Nos tenemos que poner a trabajar en esta cuestión (E5:10)*

*“Por eso nuestro objetivo es enfrentar todas las formas de desigualdad, sobre todo las que atraviesan a las mujeres, queremos democratizar los espacios que habitamos” (E5:8)*

Dentro de las organizaciones del sector cooperativo y mutua todavía persisten prácticas anti-democráticas y machistas, que son producto de lógicas sociales patriarcales que se dan en esferas más amplias.

*“Empezamos a darnos cuenta de la realidad laboral que cada una enfrentaba, y cuánto nos costaba poder participar y empoderarnos al interior de nuestras organizaciones por todos los condicionamientos que impone una sociedad que es capitalista y patriarcal” (E5:7)*

Dichas prácticas se reflejan en el bajo grado de participación de las mujeres en espacios de decisión hacia adentro de las organizaciones, así como también en las condiciones laborales, las tareas y roles asignados.

*“De hecho, si tomamos los datos del INAES del 2008, el 18% de los espacios de decisión, tanto en las cooperativas como en las mutuales estaban ocupados por mujeres.” (E5:8)*

*“[...] y al interior de nuestras organizaciones también, porque cuando las mujeres empezamos a empoderarnos, a veces los varones se sienten en riesgo,*

*amenazados, y recurren a las peores estrategias para descalificarte, o te sobrecargan de trabajo. Estrategias para fortalecer el techo de cristal” (E5:11).*

La cuestión de género ha tomado incumbencia en la agenda pública en los últimos años, debido principalmente a la acción colectiva del movimiento feminista. Hay un proceso de concientización y empoderamiento de las mujeres que genera mayores condiciones de igualdad y avances la conquista de los derechos.

*“Si vos me decís que cuando yo inicié mi tránsito en el mutualismo tenía la conciencia de género que tengo hoy, te tengo que decir que no.(E5:7)”*

Esta movimiento político ha penetrado en las diferentes estructuras organizacionales, políticas y económicas. Las organizaciones de la ESS no son ajenas a este proceso, hay un gran trabajo en materia de género en las cooperativas y mutuales, tanto a nivel de base como en las federaciones y confederaciones.

*“Llegamos a hacer el encuentro a nivel nacional en 2015 y ahí quedó conformada esta comisión que yo coordino, que hoy tiene una participación del 90% de las provincias argentinas. Fuimos haciendo encuentros nacionales en distintos puntos del país, primero fuimos 200, después 300, y después 350” (E5:8).*

*“Esta construcción de las mujeres mutualistas se trabaja codo a codo con las mujeres cooperativistas, tenemos una excelente relación. Ellas nos inspiraron, cuando empezamos me encontré con las integrantes del Comité de Equidad de Género de COOPERAR, y fueron tan generosas con nosotras, nos juntamos, ellas van a nuestros encuentros y nosotras a los de ellas, compartimos espacios de construcción.”(E5:16)*

El Estado en este tema tiene el desafío de impulsar políticas activas (como la introducción del cupo de género para los partidos políticos) que tiendan a reducir esta brecha entre varones y mujeres que se identifica en el sector, a través de mecanismos legislativos, por ejemplo.

*“Cuando hablamos de los tres poderes del Estado, el poder legislativo tiene proyectos de paridad y de cupo que no han sido tratados, por lo tanto el Estado podría ayudarnos con medidas de acción positiva porque la necesitamos. Hay que sancionar medidas de este tipo que favorezcan la participación de las mujeres en los espacios de decisión, nosotras pedimos la paridad, nos conformamos con el cupo por empezar, que el cupo sea el piso y no el techo”.(E5:22)*

*“Si nuestra propuesta es radicalizar la democracia, establecer nuevas formas de distribución de la riqueza y asentar las bases de una economía y*

sociedad solidarias, tenemos que considerar a las mujeres como sujetos de estos procesos y profundizar el diálogo con el pensamiento y el movimiento feminista. La economía solidaria es un espacio privilegiado para ejercitar nuevas prácticas y proporcionar vivencias de igualdad y de autonomía para las mujeres.” (Nobre, 2003:338)

Para poder generar transformaciones culturales profundas y permanentes en nuestras comunidades, la potencialidad de la juventud es uno de los factores trascendentales, ya que ella es quien protagonizará las épocas futuras.

*“[...] en Córdoba tenemos cerca de 30.000 jóvenes cooperativizados y mutualizados, con más de 300 cooperativas escolares.” (E1:8)*

*“Estoy convencida que la generación que nos toma la posta a nosotras va a lograr la paridad, va a lograr la participación equivalente” (E5:9)*

Otro tema importante es que el Estado reconozca la especificidad del sector y su incidencia en políticas públicas. De acuerdo a los referentes, el sector es considerado de manera incorrecta: se toma a una organización de la ESS como a una empresa oligopólica o se la asimila al emprendedor autónomo, y es allí donde radica una de las mayores dificultades para el diseño de legislaciones novedosas y políticas públicas acordes.

*“Me parece que debemos tener un tratamiento diferente pero también porque hay una realidad diferente, que es cómo manejamos los recursos nosotros, a dónde van destinados, cómo manejamos las empresas que tenemos en nuestras manos.” (E2:14)*

Es por ello que se demanda la participación activa de las entidades en la formulación de políticas públicas debido a las características particulares que éstas detentan. En definitiva, desde las cooperativas y mutuales, se reclama el reconocimiento suficiente como sector importante y potente de la economía nacional, además de su faceta social y territorial, en cuanto a la vinculación directa a las economías regionales.

*“[...] nosotros hemos acompañando este proceso de lucha que se estableció cuando el Estado Nacional a través del último presupuesto lo quiso incluir en ganancias, nosotros hemos estado al frente de ese trabajo, conjuntamente con nuestros diputados, hemos trabajado en ese sentido, creemos y acompañamos, no solamente que lo pensamos sino que actuamos [...] por lo tanto creo que el sector tiene que ser tratado diferente y lo estamos haciendo.” (E1:20)*

Esta identificación de las particularidades del sector es la base para pensar políticas públicas que tiendan a su fortalecimiento.

Como uno de los factores que hacen a la especificidad del sector, hay que tener en cuenta su heterogeneidad. Las características de las organizaciones varían de acuerdo a sus trayectorias históricas, sus imbricaciones en el territorio y sus actividades.

*“Una cooperativa agropecuaria no tiene la misma realidad que una cooperativa pequeña de vivienda, o una de trabajo. Cada una tiene sus realidades diversas más allá de estar nucleadas en un mismo sector.” (E1:22)*

Por eso es importante no homogeneizar las políticas ante realidades heterogéneas, sino trabajar en base a las necesidades específicas de cada territorio.

En otro plano, hay dos posturas marcadas en cuanto a la relación entre el Estado y el sector: la primera es la idea de complementariedad o alianza estratégica (en cuanto a la vinculación con el modelo productivo y social nacional).

*“Creo que ese es el objetivo, por eso estamos articulando con esta mesa, la verdad que siempre les digo a las entidades, muchos de los logros y las conquistas se han obtenido por la organización y ellos tienen una muy buena organización, de hecho estas manifestaciones importantísimas que se hicieron en contra del impuesto a las ganancias fueron grandes y esto hace que la organización tiene que existir y el diálogo por sobre todas las cosas.” (E1: 22)*

*“Nosotros creemos que entre el Estado y el sector cooperativo y mutual tiene que haber un trabajo complementario. Una alianza estratégica pensando en que el sector es pilar fundamental en el desarrollo local de las comunidades y de los territorios.” (E4: 16)*

La otra concepción es la separación o desprendimiento del sector con el Estado, considerando a este último como un actor más con quien articular, que puede generar procesos beneficiosos para las organizaciones.

*“[...] debe haber un desprendimiento desde el punto de vista de los intereses político-partidarios y hacer participar a la gente que participa [...] se puede trabajar en beneficio del sector sin seguir cargando al Estado.” (E3:12)*

En este sentido se identifica cierta desconfianza en cuanto a los mecanismos de cooptación que suele emplear el Estado, por riesgo a caer en lógicas clientelares.

*“Y en cuanto al Estado, yo defiendo la autonomía del Estado. Yo quiero que el Estado cumpla con su función, que es la de crear y regular las relaciones de ciudadanía. Yo pertenezco a un grupo que no ha recibido nunca en 20 años un*

*subsidio del Estado. No critico a quien lo recibe, pero creo que tenemos que defender la autonomía.” (E5:14)*

## **5. Propuestas de política pública para contribuir al fortalecimiento al sector cooperativo y mutual de la provincia de Córdoba.**

Tomando como puntapié lo analizado en los puntos anteriores, y con intención de avanzar en niveles propositivos más concretos, se trazan una serie de propuestas de política pública, en formato de instrumentos. Se espera que dichos apuntes sean el puntapié para la generación de una agenda sectorial a nivel provincial, para ser referenciadas por los decisores en materia de política pública, a la hora de tomar medidas que fortalezcan al sector cooperativo y mutual. La idea es plantearlas como lineamientos generales, flexibles y susceptibles de ser discutidos por el sector público y las organizaciones. Si bien están diseñadas para implementarse a nivel provincial, no impiden que puedan tomarse algunos elementos para aplicar en los gobiernos locales.

### - Articulación 1: “Mesas regionales por la Economía Social”.

Se propone generar espacios de debate y programación de acciones que nucleen al sector cooperativo y mutual, el sector público y el sector académico bajo representación de la Universidad. Bajo la modalidad de talleres participativos, se busca identificar problemáticas sectoriales, generar acciones concretas para abordarlas y en un sentido más amplio, fortalecer los vínculos entre los actores participantes. Se podría motorizar esta mesa a través de las comunidades regionales que dependen del gobierno provincial, y que cuenten con la presencia de intendentes, funcionarios vinculados al tema, referentes de cooperativas y mutuales, especialistas en el tema del ámbito académico, etc.

### - Articulación 2: Plan de fomento al asociativismo “Produzcamos juntos”

Este instrumento está orientado a fortalecer los emprendimientos asociativos entre organizaciones para la conformación de grupos asociativos (asociaciones, federaciones, grupos cooperativos y mutuales) que tengan una doble finalidad productiva y social. El plan está compuesto de dos grandes programas: el primero destinado al asesoramiento en temas vinculados al asociativismo, donde se impulsaría la figura de un facilitador territorial, encargado de fortalecer los vínculos entre las organizaciones, generar sinergias y orientar las estrategias. El segundo consistiría en subsidios no reembolsables para la conformación de dichos grupos o bien la consolidación de grupos pre-existentes. Las organizaciones deberían por un lado impulsar actividades productivas nuevas o generar innovación para mejorar procesos, y por otro lado generar un impacto positivo en sus comunidades pensando en distintos ejes (educación, ambiente, empleo, etc.).

- Definición de los marcos jurídicos y reguladores 1: “Ley provincial de Economía Social y Solidaria”

Avanzar en la formulación de una ley a nivel provincial es una deuda pendiente. A partir de esta ley se podría reforzar el reconocimiento específico del sector, otorgarle un rol preponderante en el desarrollo de los territorios. Dentro de esta ley deben modificarse algunas cuestiones impositivas, para fomentar la producción, así como también incorporar mayores especificidades en cuanto al cooperativismo de trabajo.

- Definición de los marcos jurídicos y reguladores 2: “Cupo de género en organizaciones de la ESS”

Esta normativa es sumamente importante si se quiere progresar en la democratización de las cooperativas y mutuales. Se propone la implementación de un cupo obligatorio de mujeres en los espacios de decisión de las organizaciones de base. Éstos espacios abarcan los consejos administrativos, las presidencias, las tesorerías y las sindicaturas, órganos de gestión, control y administración. Lo mismo debería ocurrir en las organizaciones de 2do y 3er grado. Sería un precedente importante para lograr el futuro avance en términos de paridad.

- Acceso al Crédito y Financiamiento Solidarios 1: “Fondo rotativo de la Economía Social”

Dicho fondo se propone como un instrumento de financiamiento de iniciativas solidarias, mediante el otorgamiento de créditos a tasas bajas y fijas. El sistema funcionaría a través de un aporte mensual o anual de las organizaciones para sostener la liquidez financiera, y tendría mecanismos flexibles en cuanto a las garantías de devolución. Los créditos se utilizarían para la compra de maquinaria, incorporación de tecnología. Podría establecerse una línea específica para acompañar los procesos de recuperación de empresas, que son parte de la solución y no del problema a la hora de hacer frente a las consecuencias de la crisis.

- Acceso al Crédito y Financiamiento Solidarios 2: “Banco de Oportunidades”

Esta política apunta a mejorar las condiciones en el acceso al crédito para proyectos de corto y mediano plazo, dependiendo las necesidades de los solicitantes. En el corto plazo se otorgarían recursos de crédito hasta 2 años con período de gracia hasta 6 meses, mientras que para proyectos de mediano plazo hasta 4 años y período de gracia de hasta de 2 años para modernizar y ampliar la capacidad productiva. Se propone a nivel general un esquema de corresponsales no bancarios con el fin de incentivar la presencia de servicios financieros

en localidades sin sucursales bancarias, así como también la creación de cuentas sin costo de mantenimiento y tasa de interés del 5% fija.

- Fomento y Visualización 1: Programa “Conozcamos nuestras cooperativas y mutuales”.

Consiste en destinar recursos humanos y financieros para el asesoramiento en la confección y publicación de los balances sociales, rasgo distintivo de las cooperativas y mutuales que las diferencian de las empresas privadas.

Los balances sociales se podrían socializar de manera más eficiente a través de la creación de un catálogo a nivel provincial que contenga información de todas las cooperativas y mutuales, que muestren de manera detallada su historia, su arraigo territorial, y los productos y servicios que brinda a la comunidad con acceso web para aquellos que quieran contratar servicios. Esta arista comunicativa se podría vincular con el Mapeo de la Economía Social y Solidaria<sup>19</sup>, de alcance a nivel nacional, o generar un dispositivo propio a nivel provincial.

- Fomento y Visualización 2: Programa “Proyectos comunicativos de la ESS”

Se plantea el fortalecimiento de la comunicación cooperativa, en dos grandes líneas: la primera, con financiamiento a proyectos enfocados en crear contenidos en distintos soportes (audiovisual, digital, papel, etc.) que divulguen los principios y, en especial, las prácticas de éxito de la ESS. La segunda, a través del apoyo mediante subsidios o créditos específicos para medios cooperativos en funcionamiento o para impulsar nuevas iniciativas.

- Constitución y organización de la oferta y la demanda 1: Programa Provincial de Municipios Cooperativos y Mutuales

Este programa buscaría promover la producción de productos y servicios cooperativos y mutuales, a través de la estimulación de la demanda por parte de los gobiernos municipales. Puede implementarse a través de una legislación que obligue a los municipios de determinada cantidad de habitantes a destinar a cooperativas y mutuales un porcentaje de su presupuesto, o a través de la reducción de impuestos en caso de demostrar sus gastos en productos de las organizaciones de la ESS. Se podría pensar en modificaciones en el sistema de concursos públicos, dando prioridad a la oferta cooperativa y mutual en caso de

---

<sup>19</sup> El MAPESS (Mapeo Participativo de la Economía Social y Solidaria) es un proyecto de la Universidad Nacional de Quilmes, en articulación con el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos y Huvaití, que busca relevar y sistematizar experiencias de la economía social solidaria, la comunicación comunitaria y la cultura popular. Participan del mismo, además, la Universidad Nacionales de La Plata, Villa María, Rosario, Cuyo y San Juan.

que haya precios similares al sector privado. Otro punto es generar apoyo financiero para la delegación de servicios en rubros específicos a las cooperativas y mutuales, por ejemplo en lo que refiere a la gestión de residuos, la provisión de servicios básicos, el abastecimiento de alimentos.

- Constitución y organización de la oferta y la demanda 2: Plan "+ Justicia Social, + Economía Social".

Este plan tiene por objetivo aumentar los niveles de acceso a derechos básicos universales, a través del rol protagónico de las cooperativas y mutuales. El plan está compuesto por diferentes programas vinculados a temáticas específicas que contribuyen a la igualdad de oportunidades en distintos ámbitos, y donde las organizaciones sean quienes lleven a cabo las obras a través de su contratación. De esta manera, se imagina un programa de vivienda que será motorizado por las cooperativas de vivienda de cada localidad, un programa de acceso a la salud donde se articule con las mutuales, un programa de mejora de los espacios públicos donde intervengan las cooperativas de trabajo, otro de mejora del poder adquisitivo a través de las cooperativas de consumo, otro de acceso a los servicios en conjunto con las cooperativas de servicios públicos y agua, y por último uno de empleo que impulse la incorporación de trabajadores desocupados a las organizaciones de cualquier tipología.

- Formación, educación básica y cualificación profesional 1: Escuela de Dirigentes Cooperativistas y Mutualistas

Se propone la creación de un dispositivo que tenga por objetivo la formación y capacitación de cuadros directivos del sector, a través de distintas herramientas de gestión, formación y articulación política, análisis de coyuntura económica, etc. La Escuela podría gestionarse de manera conjunta entre el gobierno y una institución educativa de nivel superior. Se realizarían capacitaciones puntuales así como también cursos de mayor duración, como por ejemplo diplomaturas.

- Formación, educación básica y cualificación profesional 2: Programa "Universidad y ESS"

El espacio otorgado a la ESS en las escuelas secundarias en los últimos años ha sido importante, está consolidado el cooperativismo y mutualismo escolar. No así en las universidades e instituciones terciarias, donde no hay presencia de la ESS en las currículas y las carreras relacionadas al tema son escasas. En este sentido, se propone la generación de un programa que, en articulación con las instituciones permita a estudiantes universitarios y terciarios realizar sus prácticas pre-profesionales de manera rentada en cooperativas y mutuales, contribuyendo a su formación en este campo, y también visualizándolo como

posible ámbito laboral. Además se puede trabajar conjuntamente con los establecimientos educativos para promover la incorporación de contenidos, nuevas asignaturas y carreras.

- Definición de las estructuras gubernamentales 1: "Coordinación interministerial de ESS"

Más allá de la evidente necesidad de elevar el rango de la Subsecretaría, se plantea esta opción que puede ser interesante para reunir esfuerzos entre las dependencias que trabajan temas en donde el sector está presente, y de esa manera optimizar recursos por un lado, y emplear abordajes integrales por el otro. La Coordinación Interministerial sería una mesa compuesta por los distintos ministerios, representados por las subáreas que se consideren pertinentes, para encarar de manera conjunta las problemáticas sectoriales. Esta opción podría estar acompañada de la creación de estructuras concretas dentro de los ministerios que se avoquen a la temática, así como también de la destinación de un porcentaje acordado del presupuesto de cada ministerio para impulsar políticas de este tipo.

- Definición de las estructuras gubernamentales 2: "CIIESS: Centro de Investigación e Innovación de la Economía Social y Solidaria"

Con este proyecto se busca la generación de un dispositivo direccionado al relevamiento, sistematización e interpretación de datos vinculados al sector, ya que no se cuenta con demasiada información fehaciente y analizada. Por otra parte, se lo propone como un centro orientado a la vinculación tecnológica con las organizaciones de la ESS, para la mejora de procesos productivos y organizacionales, observando por ejemplo el modelo del INTI. Se podría crear un repositorio que recoja artículos y publicaciones relacionados con el ámbito y ponerlo a disposición de los medios y de la ciudadanía en general. La gestión del espacio podría depender de manera directa del área encargada de la temática, compartirse con otras dependencias como la Dirección General de Estadística y Censos y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como también co-gestionarse con instituciones académicas.

A continuación se presenta un cuadro-resumen con los instrumentos de política propuestos, la clasificaciones en la que se inscriben, y las problemáticas o necesidades a las que buscan responder.

<b>Dificultad identificada</b>	<b>Clasificación</b>	<b>Instrumento</b>
Dificultades para integrarse	Articulación	Mesas regionales por la Economía Social
Dificultades para integrarse	Articulación	Plan de fomento al asociativismo "Produzcamos juntos"
Normativa desactualizada, presión impositiva	Definición de los marcos jurídicos y reguladores	Ley Provincia de Economía Social y Solidaria
Desigualdad en torno al género	Definición de los marcos jurídicos y reguladores	Cupo de género en organizaciones de la ESS
Dificultades de acceso a créditos y financiamiento	Acceso al Crédito y Financiamiento Solidarios	Fondo rotativo de la Economía Social
Dificultades de acceso a créditos y financiamiento	Acceso al Crédito y Financiamiento Solidarios	Banco de Oportunidades
Dificultades comunicacionales	Fomento y Visualización	Programa "Proyectos comunicativos de la ESS"
Dificultades comunicacionales	Fomento y Visualización	Programa "Conozcamos nuestras cooperativas y mutuales"

Generación de empleo, escala reducida de producción	Constitución y organización de la oferta y la demanda	Programa Provincial de Municipios Cooperativos y Mutuales
Generación de empleo, escala reducida de producción	Constitución y organización de la oferta y la demanda	Plan “+ Justicia Social, + Economía Social”
Formación en el tema	Formación, educación básica y cualificación profesional	Escuela de Dirigentes Cooperativistas y Mutualistas
Formación en el tema	Formación, educación básica y cualificación profesional	Programa “Universidad y ESS”
Estructura estatal burocratizado y con bajo rango	Definición de las estructuras gubernamentales	Coordinación interministerial de ESS
Estructura estatal burocratizado y con bajo rango	Definición de las estructuras gubernamentales	CIIESS: Centro de Investigación e Innovación de la Economía Social y Solidaria

**Fuente:** Elaboración propia.

## 6. Conclusiones

La Economía Social y Solidaria contribuye a construir mayores niveles de democracia, de inclusión social y de desconcentración económica. Permite pensar y actuar en clave colectiva. Genera lógicas sociales diferentes a las dominantes, caracterizadas por la concentración, el individualismo y la fragmentación de los vínculos. Además, posibilita poner en práctica el pensamiento situado del desarrollo, a partir de su esencia territorial y política, para desprenderse de los dogmatismos, las posturas racionalistas y los reduccionismos económicos.

Son innumerables los aportes que las cooperativas y mutuales realizan en sus territorios. A partir de sus producciones, servicios y actividades sociales mejoran la calidad de vida de las comunidades, en lo que respecta al empleo, los servicios públicos, la salud, la vivienda, la educación y la recreación. Por eso es fundamental que el Estado, a través de políticas públicas activas, genere las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las organizaciones. En este sentido, se resalta la importancia de la co-construcción de políticas, que impulsen la participación activa del sector en la identificación de problemáticas y las estrategias para su abordaje.

A partir del desarrollo del trabajo, tomando como elemento sustancial la visión de los referentes, se lograron analizar ciertos elementos transversales a considerar para la construcción de una agenda del sector.

La cuestión cultural es un factor fundamental. Es necesario construir un sistema de valores cooperativos y mutuales, compuesto por relaciones sociales horizontales, concepciones de trabajo mancomunado y principios democráticos. En esta tarea prioritaria, la juventud debe jugar un papel trascendental.

Incluir la perspectiva de género en las políticas es otro aspecto clave. Se requieren medidas de acción positiva, que perforen las condiciones de desigualdad en las cuales se desenvuelven las mujeres al interior de las organizaciones. Mejorar las situaciones laborales, promover la participación en espacios de decisión son los temas de agenda.

Las cooperativas y mutuales deben ser reconocidas en su especificidad, a partir de su inserción en las dinámicas territoriales, su contribución a las economías regionales y los fines para los cuales existen, que escapen a las lógicas de acumulación de capital para invertir sus excedentes en las comunidades donde se establecen.

Otro aspecto subyacente es el alto nivel de heterogeneidad del sector, que responde a factores espaciales, históricos, políticos y económicos. Es un desafío de las organizaciones

encontrar puntos de encuentro que las aglutine, que seguro son mucho mayores que las diferencias secundarias.

Con respecto a la relación con el Estado, se visualizan posturas disímiles, cada una con sus fundamentaciones. Por un lado se destaca la idea de la alianza estratégica, es decir, un proyecto económico y político compartido que tenga sus bases en la inclusión social, el impulso de la industria nacional y el enfoque en el mercado interno. Por otra parte, se señala la autonomía para con el Estado, para evitar mecanismos de cooptación o clientelismos.

Se considera que ambas visiones tienen su validez, es posible generar un vínculo de complementariedad con el Estado, una sociedad estratégica y respetando las autonomías de las organizaciones, en permanente negociación y conflicto. En definitiva, de eso se trata la política.

A través de las opiniones de los dirigentes también se pudo establecer una clasificación de las propuestas de políticas, entre las cuales se distinguen propuestas de: articulación; definición de los marcos jurídicos y reguladores; acceso al crédito y financiamiento solidarios; fomento y visualización; constitución y organización de la oferta y la demanda; formación, educación básica y cualificación profesional; y definición de las estructuras gubernamentales.

El esfuerzo realizado permitió trazar líneas propositivas que se materializaron en instrumentos concretos de política pública. Estos planes y programas se plantean como flexibles y adaptables, con la intención de propiciar debates, discusiones, preocupaciones y acuerdos entre las organizaciones para la generación de agenda sectorial a nivel provincial y de éstas con el Estado, siempre bajo el marco de la co-construcción.

Como posibles desafíos y oportunidades a nivel académico surge en primera instancia la posibilidad de hacer foco en las políticas públicas locales. A nivel municipal queda largo camino por recorrer en el campo de la ESS. Además, a partir de los elementos transversales identificados se abren diferentes líneas de investigación, vinculadas a la cultura, géneros, juventudes, entre otros temas enmarcados en el ámbito de la ESS.

Y por supuesto, en el plano de la intervención, el trabajo deja las puertas abiertas para que los instrumentos propuestos se revisen, mejoren y finalmente se implementen, en vistas de contribuir al desarrollo del sector cooperativo y mutual cordobés y por lo tanto al desarrollo de nuestras comunidades.

## 7. Bibliografía

Abramovich, A.L., Hintze, S., Montequín, A. y Vázquez, G. (2003): Empresas sociales: características, problemas y perspectivas. Un estudio de casos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Abramovich, Cassano, Federico Sabaté, Hintze, Montequín y Vázquez: Empresas sociales y economía social: aproximación a sus rasgos fundamentales. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Adelman, I. (2002). Falacias en la teoría del desarrollo y sus implicaciones de política. *publicado en Fronteras de la economía del desarrollo, Editado por G. Meier y J. Stiglitz, Banco Mundial y Alfaomega.*

Aguilar Villanueva, Luis F (2009)., "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) Política pública y democracia en América Latina, México, Miguel Ángel Porrúa.

Albuquerque, F., Ferraro, C., & Costamagna, P. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia: ideas para un cambio.* UNSAM Edita.

Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28).

Amin, Samir (2001) "Capitalismo, imperialismo, mundialización". En Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre). Clacso. Buenos Aires.

Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, 581-590.

Barea, Jose (1990). "Concepto y Agentes de la Economía Social" *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 8, octubre 1990, pp. 109-117

Binder, A. M. (1991). La Sociedad fragmentada, en revista Pasos (núm. especial N°3), San José de Costa Rica. *Publicado en revista Nueva Sociedad N°111 de enero-febrero*, 22-26.

Boisier, S. (2001). Desarrollo (local)¿ De qué estamos hablando? Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, Vázquez Barquero, A. y O. Madoery (comps.), Ed. *Homo Sapiens. Rosario, Argentina.*

Bonetto, M. S., & Piñero, M. T. (2003). Transformaciones del Estado.

Bonetto, M. S., & Piñero, M. T. (2006). América latina y la conflictiva búsqueda del desarrollo. Eurocentrismo o construcción regional. *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (18), 29-43.

Castelao Caruana, M. E. (2009). La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 9(17).

Castelao Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(227), 349-378.

Coraggio, J. L. (2004). Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social. *Política social y economía social. Debates fundamentales*, 169-202.

Coraggio, J. L. (2007). Una perspectiva alternativa para la economía social: de la economía popular a la economía del trabajo. *Coraggio, José Luis, organizador, La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas, Altamira, Buenos Aires.*

Coraggio, J. L. (2013a): "Economía Social: Conceptos y Prácticas" en "La Universidad Interviene en los Debates Nacionales" N° 6. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Coraggio, J. L. (2013b). La Economía Social y Solidaria (ESS): Niveles y alcances de acción de sus actores.

Duhalde, E. L. (1999). *El Estado terrorista argentino: quince años después, una mirada crítica.* Eudeba.

Dos Santos, T. (2002). La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. Plaza Janes, Madrid.

Elgue, M. C. (2006). *Más allá de "lo económico" y "lo social": la economía social en un proyecto nacional de desarrollo integrado.* Corregidor.

Escobar, A. (1998). La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Editorial Norma.

Faletto, E. (2003). La dependencia y lo nacional popular. *Revista de Sociología, (17).*

Ferrer, A. (1997). *Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional.* Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

Foa Torres, Jorge (2013) "Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina: Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba". Tesis Doctoral.

Gallart, M.A. (1992). Métodos Cualitativos II. Ciudad de Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

Gasparri, G., Aminahuel, A. & Suárez, G. (2018). Panel de expertos sobre expectativas en Cooperativas y Mutuales. Aportes para la construcción de Políticas Públicas. *Ponencia en el marco del PROCOAS 2018.*

Gómez, G. M., & Mahecha, O. D. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 7(1-2), 120-134.*

Gutiérrez Garza, E. (2007). De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable. Historia de la construcción de un enfoque multidisciplinario. *Trayectorias, 9(25).*

Guzmán, B. (2013). Cultura y Desarrollo: un largo recorrido. En revista *Cultura y Desarrollo N° 9, UNESCO.*

Hintze, S (2009). Aportes a la noción de políticas públicas. Para la economía social y solidaria en América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Hintze, S. (2013). Políticas públicas para Otra Economía. *Hacia otra economía. Los Polvorines, Universidad Nacional de Sarmiento, 31-39.*

Hintze, S. (2014) Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Voces en el fenix, 38, 20-27.*

Jaime, F. M. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Univ. Nacional Arturo Jauretche.

Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Nueva sociedad*, 205(September–October), 56-61.

Lander, E. (2000). La colonialidad del saber: eurocentrismos y ciencias sociales. *Perspectivas latinoamericanas*.

Lander, E. (2003), "Ciencias Sociales. Saberes coloniales y eurocéntricos" en Lander, E. (2003), *La colonialidad del saber; eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. CLACSO, Bs. As.

Madoery, O. (2005). La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: Contexto, características y desafíos. *Argentina: Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)*.

Madoery, O. (2012), "El desarrollo como categoría política", en *Revista Crítica y Emancipación*, No 7, pp. 59-83.

Madoery, O. (2013). Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo. *Temas y Debates*, (26), 13-37.

Madoery, O. (2015). Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62).

Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ediciones UNTDF, Ushuaia.

Marini, R.M. (2008) "Proceso y tendencias de la globalización capitalista" en América Latina, Dependencia y globalización. CLACSO y Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Martínez, E. (2014). *Una que podamos todos*. Ediciones Construcción Colectiva, Buenos Aires.

Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*. Biblioteca CF+S. Santiago de Chile.

Mendell, M. (2007). La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social. En Vuotto (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires, Prometeo.

Mendell, M & Neamtan, N. (2007). Economía Social y políticas públicas: el caso de Quebec. En Vuotto (coord.) *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires, Prometeo.

Monzón, J. L. (1987): "La Economía Social en España", CIRIEC-España, nº 0, pp.19-29.

Morais, L. (2014). *Estrategias de supervivencia y elaboración de políticas públicas: el papel de la economía social y solidaria en Latinoamérica y la contribución de Brasil hacia la construcción de políticas emancipadoras* (No. 4). UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy.

Mouffe, C., & Laclau, S. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

Nobre, M. (2003). Mujeres en la economía solidaria. *La Otra Economía*, 329-338.

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (No. E14-290). Fondo de cultura Económica.

North, D. C. (1991). Instituciones e Historia Económica (North). *The Journal of Economic Perspectives*, 5, 1.

OIT (2013): "Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente" Montreal, OIT.

Ortiz, Renato (1996): Otro territorio. Ensayos sobre el mundo contemporáneo. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas de Juego? (CLAD, Ed.) *Revista Reforma y Democracia*, 9, 7-60.

Oszlak, O. (2007). El estado democrático en América Latina. *Nueva Sociedad*, 210.

Paredes, A. (2004). La Operación Cóndor y la guerra fría. *Universum (Talca)*, 19(1), 122-137.

Pastore, R; Altschuler, B. (2015) "Economía social y solidaria en clave de desarrollo socio-territorial en Argentina. Conceptos, políticas públicas y experiencias desde la universidad" en *Revista Eutopía* No 7. Flacso.

Pearson, M. (2009) "Economía Social y trabajo". UNICEN. Buenos Aires.

Polanyi, Karl (1976): "El sistema económico como proceso institucionalizado" *Antropología y economía* M. Godelier (comp.). CIESAS-UAM-UIA

Prats, J. (1999). La dimensión institucional del desarrollo humano. *Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona*.

Prats, J. (2001). La construcción histórica de la idea de desarrollo. *Paper nº 34 de la Biblioteca de Ideas, Instituto Internacional de Gobernabilidad*.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Centro de Investigaciones sociales (CIES), Lima.

Repetto, Nicolás: "Lecciones sobre cooperación", Editorial La Vanguardia, 1a edición, Buenos Aires, 1932.

Reyes, T. (1999). Métodos cualitativos de investigación: los grupos focales y el estudio de caso. In *Forum empresarial* (Vol. 4, No. 1, pp. 74-87). Universidad de Puerto Rico.

Rodríguez, O. (1977). Sobre la concepción del sistema centro-periferia. *Revista de la CEPAL*.

Rofman, A. (2007) "Participación de la Sociedad Civil en Políticas Públicas: Una Tipología de Mecanismos Institucionales Participativos" VII Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía, Brasil.

Rostow, W. (1960) *Las etapas del crecimiento económico*, México: Fondo de Cultura Económica.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires. Editorial: Lumiere.

Seggiaro, C. A. (2018). La economía argentina: de dónde venimos y hacia dónde vamos. Eduvim.

Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. *Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá)*, 17(29), 73-100.

Sen, A. (2000) Desarrollo y libertad. Editorial planeta. Buenos Aires.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

UNESCO (1999), Informe Mundial sobre la Cultura, "Cultura, Creatividad y Mercados", UNESCO-Acento Editorial, Madrid.

Vellegia, S. (2009). La relación cultura-desarrollo: Del mito del progreso a la exclusión social. En "*Indicadores Culturales 2009*", UNTREF.

Vilas, C. M. (2007). *Pensar el Estado*. Ed. de la UNLa, Univ. Nacional de Lanús.

Vuotto, M. (2008). "Economía Social y su impacto en la generación de empleo: presentación del caso argentino". Universidad de Valencia.

Vuotto, M. (2014a). La economía social y las cooperativas en la Argentina. *Voces en el Fénix*, 38, 46-53.

Vuotto, M. (2014b). el desarrollo reciente del cooperativismo de trabajo en la argentina y el rol de las políticas públicas dirigidas al sector. *Ciudadanía, desarrollo territorial y paz desde el accionar de cooperativo*, 45.

## 7.1 Fuentes documentales

Informe N° 1. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

Informe N° 2. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. Observatorio de Políticas Públicas. IAPCS-UNVM

Ley Nacional N° 20.337

Ley Nacional N°20.321

Ley Provincial N°10.410

Documento institucional "Propuestas de COOPERAR para los desafíos del presente"  
Disponible en [http://www.iade.org.ar/system/files/propuestas\\_cooperar\\_2017.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/propuestas_cooperar_2017.pdf)

## 8. Anexos

### 8.1. Entrevistas

#### **ENTREVISTA 1 (E1): ABRAHAM GALO (Subsecretario de Cooperativas y Mutuales de la Provincia de Córdoba)**

**1. GG: - ¿A qué institución pertenece?**

2. AG: - Al Ministerio de Industria, soy Subsecretario de Cooperativas y Mutuales de la Provincia.

**3. GG: - ¿Cómo inicia su participación con respecto al sector?**

4. AG: - Nosotros... Como venimos del interior siempre me interesó el cooperativismo y el mutualismo y tuvimos la posibilidad cuando gana el Gobernador Juan Schiaretti de hacer una propuesta, la cual era la siguiente: sacar de Desarrollo Social a la Subsecretaría y darle un perfil más productivo, más de desarrollo, es por eso que coincidimos con el gobernador que necesitábamos que forme parte del Ministerio de Industria y bueno, se dio la posibilidad. Yo venía trabajando en la gestión anterior, era Secretario de Desarrollo Regional, y continuamos en este caso en la Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales.

**5. GG: - ¿Cuál es el rol de la Subsecretaría? ¿Qué acciones lleva a cabo?**

6. AG: - La Subsecretaría es un órgano de contralor y de promoción. Nosotros lo que hacemos es articular con las entidades para que cumplan con los reglamentos de la ley, para la presentación de los balances y para la concreción de las asambleas. Desde la constitución hasta la concreción de las asambleas, la Subsecretaría está presente, y también en la promoción, estamos divulgando el cooperativismo y el mutualismo en toda la provincia y con un trabajo muy fuerte en el cooperativismo y mutualismo educacional, somos pioneros a nivel nacional.

**7. GG: - ¿La educación cooperativa es una de las aristas fuertes de trabajo?**

8. AG:- Así es. Es una de las patas fuertes en la provincia y somos pioneros, ya que en Córdoba tenemos cerca de 30.000 jóvenes cooperativizados y mutualizados, con más de 300 cooperativas escolares y articulamos en todo el territorio de la provincia. Este año organizamos las 3º Olimpiadas de Cooperativismo y Mutualismo Educacional, donde participaron más de 1000 jóvenes estudiando material bibliográfico que trabajamos en conjunto con el Ministerio de Educación. Este año la temática fue medio ambiente y sustentabilidad vinculada al cooperativismo, así que la verdad muy lindo poder ser pioneros en algo en nuestra provincia, en una materia más, porque la verdad que Córdoba es pionera

en un montón de cosas, en este caso en el cooperativismo y mutualismo educacional, gracias al equipo que tenemos, un trabajo interdisciplinario con el Ministerio de Educación, la Agencia Córdoba Joven y un montón de actores y las entidades que sin lugar a dudas hacen un esfuerzo enorme también para estar presentes, porque las olimpiadas las realizamos en 15 sedes en simultáneo del interior, a nivel primario y secundario, y esto es con el apoyo de las entidades.

**9. GG:- ¿Para qué otras acciones articulan, ya sea con otros organismos de gobierno u organizaciones?**

10. AG: - Con todas las organizaciones tratamos de articular. Se articula con el Ministerio de Agricultura por las cooperativas agropecuarias, se articula con el Ministerio de Trabajo para aquellas cooperativas de trabajo, se articula con las universidades para la formación, se articula con las federaciones y las entidades para lograr capacitaciones permanentes para el sector. Y en esto nosotros queremos ser claros en algo: no nos gusta tener capacitaciones enlatadas que después no participa nadie, sino que surjan a demanda del sector, las capacitaciones que van necesitando, acordes a los nuevos tiempos, requerimientos, necesidades que surgen, en una sociedad que cambia permanentemente.

**11. GG: - ¿Hay alguna estructura, espacio permanente de articulación con federaciones u organizaciones de base?**

12. AG: - Tenemos el consejo asesor cooperativo y el consejo asesor mutual, que están constituidos por la Subsecretaría y todas las federaciones existentes en la provincia.

**13. GG: - ¿Cree que debe haber algún cambio en cuanto a la estructura orgánica estatal?**

14. AG: - Nosotros estamos contentos y cómodos con la forma de trabajo, más allá de ser subsecretaría depende directamente del Ministerio, no tenemos una secretaría por encima nuestro, por lo tanto la articulación permanente con el ministro y con el gobernador es directa así que, comparado con otras provincias, el espacio que le brinda el Estado a nuestra Subsecretaría la verdad que es muy importante, muy amplio y nunca hemos tenido límites en materia de desarrollo de actividades, de promoción, y en este caso de la olimpiadas es una inversión importante que realiza la Provincia.

**15. GG: - A nivel presupuestario, ¿Cómo se maneja la Subsecretaría?**

16. AG: - Nosotros tenemos una parte que es coparticipable de Nación, y tenemos otra parte que aporta la Provincia. El presupuesto es interesante, hay que trabajar para articular un poquito más en programas directos con los bancos, con los órganos de financiamiento. Eso es lo que estamos trabajando para éste año, y la verdad que nunca hemos tenido un no,

y mirá que la Subsecretaría está presente en casi todas las actividades, por lo menos en las capacitaciones y también en las veedurías de las asambleas, y eso no tiene ningún costo para la entidad, se hace cargo todo el Estado, la movilidad, el traslado y viáticos del personal, y este año hemos realizado innumerables inspecciones en materia de prevención, por lo tanto estamos la verdad contentos porque el personal se siente cómodo y trabaja cómodo porque el Estado responde.

**17. GG: - ¿Qué destaca en los últimos años en materia de política pública, tanto a nivel nacional como provincial?**

18. AG: - A nivel provincial estamos realmente en una modernización del Estado interesante. Hemos digitalizado todo el archivo histórico del cooperativismo y mutualismo, esto nos da seguridad jurídica, nos da la posibilidad del resguardo de la documentación. En ese trabajo estamos, estamos en el trabajo de tener más presencia en el territorio y creo que ese es el objetivo, articular directamente con las entidades para lograr esto y para que las cosas lleguen. Las capacitaciones tienen que llegar a todos los puntos de la provincia, la promoción tiene que llegar a todos los puntos de la provincia, y las entidades tienen un desafío importante de ser un poquito más abiertas, eso es lo que notamos y lo que vemos que la gente está exigiendo.

**19. GG: - ¿Cree que el sector tiene que ser tratado de manera diferencial, tiene que haber un reconocimiento específico?**

20. AG:- De hecho se tiene, impositivamente se tiene, nosotros hemos acompañando este proceso de lucha que se estableció cuando el Estado Nacional a través del último presupuesto lo quiso incluir en ganancias, nosotros hemos estado al frente de ese trabajo, conjuntamente con nuestros diputados, hemos trabajado en ese sentido, creemos y acompañamos, no solamente que lo pensamos sino que actuamos, lo desarrollamos en la práctica y nos hemos recorrido casi toda la provincia comprometiéndonos con el sector y diciéndole que nuestros diputados iban a hacer su trabajo, y se logró la quita de ganancias por una propuesta superadora, donde van a pagar un porcentaje del patrimonio durante 4 años. Un tiempo fijo, o sea, no es una política permanente sino que tiene un tope de vencimiento, por lo tanto creo que el sector tiene que ser tratado diferente y lo estamos haciendo.

**21. GG: - ¿Cómo piensa que debe ser el proceso de gestión de políticas públicas para fortalecer al sector?**

22. AG: - Todo proceso de generación de políticas tiene que basarse en el diálogo. Creo que ese es el objetivo, por eso estamos articulando con esta mesa, la verdad que siempre les digo a las entidades, muchos de los logros y las conquistas se han obtenido por

la organización y ellos tienen una muy buena organización, de hecho estas manifestaciones importantísimas que se hicieron en contra del impuesto a las ganancias fueron grandes y esto hace que la organización tiene que existir y el diálogo por sobre todas las cosas, pero también entendemos que es muy difícil juntar a todas las entidades porque cada una tiene una problemática diaria y son realidades muy diversas. Una cooperativa agropecuaria no tiene la misma realidad que una cooperativa pequeña de vivienda, o una de trabajo. Cada una tiene sus realidades diversas más allá de estar nucleadas en un mismo sector. Entonces hay que atender a todas y hay que trabajar y articular políticas públicas con cada una de ellas, de hecho se trabaja en determinados puntos: por ejemplo las cooperativas agropecuarias están trabajando con procesos de producción y las estamos acompañando conjuntamente con el Ministerio de Agricultura. Las cooperativas de vivienda, bueno hay que trabajar para ver cómo hacemos frente a esta crisis que atraviesa nuestro país por el incremento de los materiales de construcción, un 50%, se hace muy difícil cumplir con los plazos pactados por las cooperativas de vivienda por la inflación que existe hoy en la Argentina, con el costo de los materiales, hay que atender casos puntuales, ir articulando para que puedan cumplir su fin, que es un fin social, un fin de contención dentro de una sociedad organizada.

**23. GG: - ¿Cuáles son las principales problemáticas, dificultades, necesidades que atraviesa el sector?**

24. AG:- Hoy las principales dificultades son de la macroeconomía, son dificultades que atraviesan todos los sectores y las cooperativas y mutuales no son ajenas a ello. Las altas tasas de financiamiento, la inflación, las cooperativas agropecuarias venían de atravesar inundaciones, después sequías y ahora de nuevo inundación. Por lo tanto la problemática es compleja, dependen de factores macroeconómicos o climáticos en caso de las agropecuarias pero hay que articular, nosotros entendemos que el sector ha sido siempre solidario, siempre ha tenido compromiso social, por lo tanto cuando una empresa en una comunidad no es rentable cierra sus puertas y se va. El cooperativismo está presente siempre, es más, muchas veces supliendo a las empresas que se han ido.

**25. GG: - ¿En qué elementos hace falta avanzar en materia de política pública?**

26. AG: - Soy un convencido de que hay que avanzar en el tema crediticio, trabajar para avanzar en ésta línea, pero también creo que es un desafío del sector, y esto lo digo siempre, desde el primer momento que asumí, la publicación de todas las actividades que realiza el sector. Porque después el sector pide que se defiendan, y muchas veces el vecino, el asociado, no sabe cuáles son las prestaciones que tiene esa entidad, no sabe todo el rol y el compromiso social que tiene para con la comunidad. Entonces creo que el gran desafío es comunicacional, hay entidades que sostienen los clubes más importantes de la provincia, y si

la entidad no estuviese ahí tendría que estar el municipio y el municipio no tiene los recursos suficientes para hacerlo, entonces deberían dar a conocer todo lo que hacen que realmente es mucho y muy interesante en todo el territorio cordobés. Nuestra provincia es la segunda del interior en materia de cooperativismo y mutualismo, después de Santa Fé y es muy importante el trabajo que realizan en todas las comunidades.

27. Estamos trabajando en algunas cuestiones en materia legislativa, no quiero adelantar porque es un trabajo de muchos actores, por lo tanto no me quiero adueñar de un proyecto que va a ser seguro de todo el sector. Yo creo que el sector tiene que avanzar en una ley, la ley que tenemos a nivel nacional es una ley muy vieja y también con la promoción y el desafío de esta nueva era del cooperativismo y mutualismo educacional también se va a avanzar. De hecho estamos trabajando en una ley para la provincia. Lo otro sería una ley nacional.

**28. GG:- ¿Qué herramientas, dispositivos, están pensando en materia de política pública para el futuro?**

29. AG: - Nosotros estamos trabajando, justamente con la UNVM, emitiendo un libro en conjunto, es el balance social. Que las entidades incluyan dentro de su balance, todas las actividades que tienen que ver con un fin social. Y creo que ese es el desafío de la nueva era, porque sino estaríamos perdiendo el rumbo y el horizonte del cooperativismo, más allá de que sean empresas y que muchas veces compiten con empresas privadas. Pero no debe perder el espíritu, la esencia. Más allá de tener competitividad, entendemos que tienen que tener rentabilidad, ser competitivas, eficientes por eso exigimos y acompañamos en materia de capacitación contable, financiera, de gestión, de desarrollo de proyectos, de estudio de mercado. Pero no debe perder ese fin y ese rol social para el cual fueron creadas. En más de doscientas localidades de la provincia, los servicios básicos los brinda el sector cooperativo.

## **ENTREVISTA 2 (E2): ALDO TRUANT (Asociación Regional de Cooperativas de Servicios Públicos)**

### **1. GG: - ¿A qué institución u organización pertenece?**

2. AT: - A la Cooperativa Ltda. de Electricidad y Servicios Públicos de Los Cisnes como organización de base. Nosotros tenemos un área educativa que hace más de 14 años que funciona, y en la actualidad hemos firmado un convenio con ARCOOP, la Asociación Regional de Cooperativas de Servicios Públicos, donde nos hemos constituido en el área educativa de esta asociación que está formada por 24 cooperativas de la región suroeste de Córdoba.

### **3. GG: - ¿Cómo empezó su participación en el sector?**

4. AT: - Particularmente ingresé a la cooperativa hace 32 años en el año '86, como socio, y con el paso de los años, en el año 2000 me constituí como gerente de la cooperativa de Los Cisnes, pero bueno, en el transcurso de todos esos años he ido participando en diferentes espacios del sector, como federaciones y diferentes emprendimientos integradores, he sido partícipe activo de la constitución inclusive, de varios emprendimientos en la provincia de Córdoba, como por ejemplo Colsecur, Uselca, Amicos, Arcoop misma, que se crea en el año 95 o 96. Después hemos adherido a otros emprendimientos como Coggas, que ya estaban constituidos con anterioridad.

### **5. GG:- ¿Cuál debe ser el rol del Estado para el fortalecimiento del sector?**

6. AT:- Yo creo que más allá de la necesidad de tener políticas públicas para el sector hace falta una cultura pública cooperativa, ¿no? Y por ende hay que trabajar mucho en esta cuestión. Entonces creo que debe haber un trabajo mucho más activo en las escuelas, etc, donde traten y aborden la temática cooperativa en profundidad. Hay una necesidad concreta de que las personas puedan apropiarse de los principios y valores cooperativos, y de esa forma los puedan transformar en un forma de vida y de esa manera vamos a estar garantizando también que las instituciones que tengamos tengan la fortaleza suficiente como para entender a dónde apuntan este tipo de organizaciones. Entonces hay que tratar de generar esos espacios y que el Estado pueda brindar las herramientas. Y después múltiples acciones que debemos desarrollar nosotros como sector, pero si no se hace este trabajo cultural es más complicado.

### **7. GG:- ¿Conoce algún organismo del Estado a nivel nacional y provincial vinculado al tema del cooperativismo y mutualismo?**

8. AT:- Sí, por supuesto, son espacios de contralor. La opinión que tengo es que son espacios que existen pero con muy poco peso, inclusive uno puede ver que a nivel provincial

tenemos una Subsecretaría, que por ahí en gobiernos anteriores ha tenido rango de Secretaría, en este momento lo bajaron a Subsecretaría. Creo que no tienen el rango que tiene que tener. En algún momento, por ejemplo el mismo INAES tuvo rango de Secretaría de Estado. Bueno, hoy es un Instituto, depende del Ministerio de Desarrollo Social, con recursos acotados. En definitiva es muy pobre lo que tenemos hoy como espacios.

**9. GG: - Entonces, ¿Considera que debe haber cambios en la estructura estatal?**

10. AT: - Si, yo creo que tiene que tener otro rango, por ende como mínimo deberíamos tener rango de Secretaría de Estado a nivel nacional. Y lo mismo para el ámbito provincial. Ahí también considero que debemos trabajar desde el sector un poco más fuertemente, hay algunos espacios creados, por ejemplo en el ámbito provincial hay un consejo asesor, que funciona muy poco, como sector deberíamos plantearnos estratégicamente un trabajo más continuo y de mucha más presencia. Nosotros tenemos que dejar como sector de esperar que todas las soluciones vengan del Estado. Tenemos que tomar la iniciativa nosotros e iniciar algunas acciones para que se modifiquen ciertas cosas. Si no va a ser muy complejo, porque en realidad hoy todo el encaminamiento va hacia otro lado, si vamos a la contracara del cooperativismo que es el capitalismo, hacen un trabajo diferente. Entonces nosotros tenemos que empezar a hacer ese trabajo diferente también, como para que podamos “ganar” de alguna forma.

**11. GG:- ¿Cree que el sector debe ser apoyado por el Estado?**

12. AT: - Yo creo que debe ser apoyado porque como modelo es indiscutible, creo que en muchos casos el Estado conoce de la potencialidad que tiene el sector, sino que bueno, hay otros intereses que juegan más fuerte y hacen que se solapen a otros sectores. Pero indudablemente creo que tenemos la enorme virtud y lo hemos demostrado, que nos podemos hacer cargo de servicios, de determinadas acciones, de trabajos sociales, de desarrollo local realmente, tenemos sobradas experiencias de que el modelo realmente funciona y lo podemos llevar adelante con eficiencia y calidad. Creo que es un sector que debe ser apoyado por parte del Estado. Somos un complemento, un socio estratégico debiéramos ser del Estado.

**13. GG: - ¿Debe haber un tratamiento diferente o especial del sector por parte del Estado?**

14. AT: - El tratamiento diferenciado genera también una cuestión de que lo primero que piensa el otro sector es decir: “Están haciendo discriminación”. Me parece que debemos tener un tratamiento diferente pero también porque hay una realidad diferente, que es cómo manejamos los recursos nosotros, a dónde van destinados, cómo manejamos las empresas que tenemos en nuestras manos. Teniendo en cuenta todas esas cuestiones, debe tener un

tratamiento diferente. Porque indudablemente uno puede mostrar muchísimas realidades. Hemos visto en nuestro sector de servicios públicos, cuando pasan procesos de privatización, donde normalmente la variable de ajuste es el personal, en nuestras realidades no ha sido esa. Podes ver efectivamente que los recursos que genera este tipo de actividades quedan totalmente en nuestras comunidades, y eso se vuelca y se reinvierte, y vamos teniéndolo al alcance de la mano de las necesidades concretas de la gente y del Estado también. Porque terminamos solucionando muchos problemas que a lo mejor le corresponden al Estado. Hay que hacer un análisis integral de la cuestión, muchas veces no se aborda con esa integralidad, se aborda muy a la ligera y ahí debemos trabajar como sector para incidir en los gobiernos para que se vea realmente nuestra tarea.

**15. GG: - ¿Qué características deben reunir las políticas públicas para fortalecer al sector?**

16. AT: - Tienen que propender fundamentalmente al fomento de las cooperativas y mutuales, a que haya un fomento de la actividad. Si uno puede trabajar activamente desde el Estado diciendo “Miren, si trabajamos de esta manera podemos tener estas ventajas”, la gente no va a poder decir que no a la creación de una cooperativa.

**17. GG: - ¿Y a nivel de problemáticas, dificultades, necesidades actuales del sector?**

18. AT: - Bueno, hay que agilizar las cuestiones vinculadas con el acceso a crédito, a financiamiento. Porque las normativas que te imponen desde el banco central son muy exigentes y en muchos casos limitantes. En la gran mayoría de los casos tienen que ser los propios consejeros los avalistas con sus bienes personales para ir a sacar un crédito para las cooperativas, cuando éstas tienen bienes sobrados para garantizar la devolución.

**19. GG:- ¿Algún otra área en materia de política pública en la que haga falta avanzar?**

20. AT: - Creo que el estímulo de la oferta y la demanda por parte del Estado de servicios cooperativos es un punto interesante. Uno de los puntos de vinculación que tenemos desde el sector cooperativo de servicios públicos, es el servicio de alumbrado público. Mediante convenios que desarrollamos la gran mayoría de las cooperativas firmados con los municipios, se hace una compensación entre la tasa municipal que cobra y evitando la facturación del servicio, mediante este convenio la cooperativa se queda con esa tasa que fija y se hace cargo tanto del mantenimiento como la reposición de los materiales, etc. Termina resultando una ecuación mucho más económica para el habitante de esa localidad. Ahí hay una demostración, en los lugares donde se hace convenio de alumbrado público entre la cooperativa y el municipio, el pueblo termina pagando mucho menos el servicio que

en aquellos donde no hay convenios, donde se hace cargo la municipalidad, la cooperativa le tiene que cobrar el precio del kilovatio a valores fijados por el ERSEP y se hace mucho más caro el servicio. Y puede haber muchas más experiencias, a nivel COOPERAR se estaba trabajando con esta idea de municipios cooperativos, mediante la firma de municipios que quieran adherir, y donde el municipio se constituya como un ente de fomento del comercio cooperativo. Es muy interesante, cuesta muchísimo, pero si vos tenés en tu localidad una fábrica textil internacional y una cooperativa de trabajo que hace lo mismo, ¿por qué le vas a comprar la ropa de trabajo a cualquier privado? El día que lo entiendan los municipios, se van a dar cuenta de que están generando fuentes de trabajo y un montón de cuestiones locales que solucionan muchas cosas. Uno de los puntos que estamos planteando con ARCOOP es poder sentarnos a charlar con los intendentes de las comunidades nuestras, empezar a interactuar, plantear necesidades que tengan, ver en qué espacios podemos solucionar nosotros, que cosas nos pueden aportar ellos, creo que tenemos muchísimo para trabajar en conjunto, para el Estado debemos ser un socio estratégico. Pero debemos trabajar concretamente, que no sea solo discurso y después en la práctica no funcione.

**21. GG:- ¿Algún programa, herramienta o dispositivo concreto para fortalecer al sector desde el Estado?**

22. AT: - La gestión de los residuos creo que es un tema que los Estados deben tomar en serio, y donde las cooperativas podemos jugar un rol fundamental, es una necesidad concreta que hay que solucionar en muchas localidades, los basurales a cielo abierto, que muchas veces se relaciona con la gestión del agua. Indudablemente hay que hacer aportes significativos, pero sino el daño que se genera es muchísimo mayor. Ese me parece que puede ser un proyecto concreto.

### **ENTREVISTA 3 (E3): DOMINGO BENSO (Grupo Cooperativo y Mutual Devoto)**

**1. GG: -¿A qué organización pertenece y cómo empezó su participación en el sector cooperativo y mutual?**

2. DB: - Yo pertenezco al Grupo Cooperativo Mutual de Devoto que nace inicialmente a partir de 1983 con la conformación de la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, no existía este tipo de cooperativa ni ninguna otra en ese momento, conformamos la cooperativa con un grupo de personas para traer el agua potable al pueblo. Después de eso, después de la conformación de la cooperativa, en 1990 abrimos el servicio de ayuda económica en una entidad mutual, que estaba prácticamente abandonada, que tenía un lindo salón social casi destruido, y después de la apertura de la ayuda económica fue creciendo y avanzando. Primero en la refacción de ese salón y después en la prestación de servicios y finalmente desde la Cooperativa de Servicios Públicos y la Sociedad Cosmopolita de Socorros Mutuos, que es una entidad mutual fundamos la Cooperativa Agropecuaria “Productores y Consumidores” que funciona con la sigla “CAPYC” para la producción. Empezó en 1996, antes debo decirte que en 1994 formamos la Cooperativa de Trabajo El Progreso de Devoto Ltda., y bueno de esa manera fuimos conformando el grupo, también en el '92 agregamos una S.R.L. que era para la televisión por cable y la radio local. Después más adelante en el '99 agregamos la fundación que se llama Fundesol. En el 2014 agregamos otra cooperativa que se llama “Soy Vos” que es para personas con discapacidad, y desde el '95 también unimos todo a esto “Sociedad Sportiva Devoto que es el club del pueblo. De esa manera se fue conformando lo que acá llamamos el Grupo Cooperativo y Mutual Devoto.

**3. GG: -Bien, ¿Cuál cree que debe ser el rol del Estado para el fortalecimiento de la Economía Social?**

4. DB: -Pregunta difícil... yo creo que el Estado, además de promover las cooperativas a través del INAES tiene que aplicar simplemente lo que dice la ley de entidades cooperativas y mutuales que es mantenerlas eximidas de impuesto a las ganancias, en el caso de las mutuales mantener la exención en IVA, y ya con esos dos beneficios y con la promoción que se pueda hacer para todas aquellas entidades que están naciendo, todas las entidades que necesitan desarrollo, yo no pido subsidio, digo que deberían darnos tasas a bajo interés, promocionadas para que nos podamos desarrollar. Las cooperativas permiten desarrollar actividades para la gente, no son capital son seres humanos que a través del cooperativismo se van desarrollando y creo que ayudan muchísimo al desarrollo de todos los pueblos, de toda la región, tanto de Córdoba como Santa Fé pero que se podría extender. Nosotros sabemos que también en Chubut tienen el mismo desarrollo, en la provincia de Buenos Aires, y que deberíamos extenderlo en todo el país. Hay muchas cooperativas en distintos lugares y te aseguro que el aporte que hacen a las poblaciones, a la gente es enorme. Las

cooperativas eléctricas, las mutuales, las de trabajo, de producción, en Mendoza un montón de cooperativas de vitivinicultura. Bueno, me parece que el Estado debería mantener las exenciones que existían (que ahora nos gravan con el patrimonio), es decir mantener los impuestos hasta antes de la entrada de este gobierno y fundamentalmente promocionar al crecimiento a través de créditos y a otras entidades que están naciendo, creciendo a través de apoyos económicos, subsidios. Esa es mi idea de lo que tiene que hacer el Estado.

**5. GG: - ¿Cómo visualiza la estructura estatal a nivel provincial y nacional vinculada a la economía social?**

6. DB: - A mí me gusta la posición del INAES dependiendo de Desarrollo Social, el problema es que tienen creo que 1300 empleados, es tremendamente burocrática... Pero bueno eso ocurre en todas las oficinas del Estado, todas se sobrecargaron de gente. En cuanto a nivel provincial la incidencia es muy poca, con muy poco desarrollo. Lamentablemente a nivel provincial no tiene ninguna incidencia en el cooperativismo, sólo una cuestión meramente formal, de llevar los balances ahí pero no más que eso... así que me parece que la provincia debería tener una mayor incidencia de la que tiene actualmente. En cuanto al INAES me gusta la estructura en cuanto a cómo está formado el directorio, la función de la presidencia, pero después de ahí para abajo es todo muy burocrático, mucha gente para hacer poco.

**7. GG: - ¿Considera que debe haber cambios en la estructura estatal en ambos niveles?**

8. DB: - Debería tener mayor rango a nivel provincial, pero no veo que esto vaya ocurrir, al menos en los próximos años.

**9. GG: - ¿Qué destaca en materia de política pública en los últimos años y como considera las políticas públicas actuales?**

10. DB: - Yo lo que podría destacar en los últimos años en materia de política pública es que se cambió la forma que tenían los últimos diez años de otorgar matrículas a las cooperativas de trabajo de manera indiscriminada, de las cuales muchas no eran ni cooperativas, y debo confesar que conozco muchos casos que eran gente que participaba de los actos y que recibía subsidios a través de los municipios, les obligaban a formar cooperativas. Era como banalizar el cooperativismo. Así que una cosa que destaco es que en ese sentido está mucho más ordenado y con una intención de ir corrigiendo y no ir "matando" así de una, sino que las que están en marcha y funcionan el estado les da apoyo, y las que están mal confeccionadas, que no tienen autoridades o están hechas de manera irregular las van o cerrando o tratando de que se normalicen. Precisamente conozco un caso de Alejandro Roca, una mutual, que no tenía matrícula, estaban flojos de papeles pero bueno, nosotros

desde la cosmopolita estamos colaborando para regularizarla. Yo veo muy buena intención de parte del INAES, tanto los directores, el presidente, pero veo muy malas intenciones con respecto a lo tributario contra el cooperativismo y el mutualismo de parte del gobierno nacional. Dujovne cree que una mutual es igual a una cueva de dinero. Claro, lo que pasa es que las cuevas de dinero son de ellos, entonces las mutuales les somos competencia. Entonces el estado nacional está tratando de destruir el sistema solidario. Ahora, no así la gente del INAES que está haciendo lo mejor que puede dentro de este sistema salvaje que aplica el gobierno nacional.

**11. GG: - ¿Cómo piensa que debe ser el proceso de generación de políticas públicas adecuadas para el sector?**

12. DB: - Para mí para establecer políticas públicas adecuadas, hay que hacerlo a través de ley, en el congreso, pero que debe haber un desprendimiento desde el punto de vista de los intereses político-partidarios y hacer participar a la gente que participa... que son dirigentes del sector, de los cuales conozco a muchísimos muy capaces y muy desprendidos, te podría nombrar un montón pero no quiero ahondar en nombres. Pero con la participación de la gente del sector en comisiones, que se puedan hacer en el congreso para debatir las leyes, se puede trabajar en beneficio del sector sin seguir cargando al Estado. Es darle un rol protagónico al sector en las políticas públicas. Nosotros tenemos entidades dentro del cooperativismo enormes, como la cooperativa de seguros San Cristóbal o el Banco Credicoop, que ahora van a hacer un aporte muy importante... alrededor de 3.000 millones, entre todos vamos a aportar al Estado para mejorar la situación fiscal, que dicen que es por 4 años nada más (después sabemos que esos 4 años no lo sacan más), bueno aprovechemos los próximos dos o tres años para realmente diseñar políticas para que esos recursos sean después volcados al cooperativismo y al mutualismo, al desarrollo del sector.

**13. GG: - En el marco de lo que viene planteando, ¿Qué características deben reunir las políticas públicas para fortalecer al sector?**

14. DB: - Para mí, políticas de promoción y créditos subsidiados, a tasas bajas, ayuda económica fundamentalmente para el desarrollo del sector. Hay muchísimas ganas de hacer cooperativas y mutuales en cada pueblo, yo te digo que hay un montón de mutuales que se están desarrollando, tratando de hacer ayuda económica, que con un buen control no es nada más que utilizar el dinero de cada sector. Le da miedo al Estado en este momento, este gobierno quisiera que todo el dinero lo manejen los bancos, no les interesa que maneje cada pueblo el dinero. Y yo no digo que tienen que ser las mutuales con control muy liviano, sino que hay que instrumentar un buen control en las mutuales para que no se maneje dinero en negro, no es mi intención que sea una mesa de dinero sino todo lo contrario. El servicio de ayuda económica es que el dinero sea manejado por los propios vecinos. Entonces planteo:

desarrollo del sector, con una mejor política de control, y el desarrollo a través de promoción a través de créditos blandos, algunos subsidios para aquellos sectores que.. ¿vos sabés cuanta gente tiene ganas de ponerse una maquinita para producir algo? Cooperativas que conozco de Villa María que juntaban la basura, y conozco pueblos como Alejo Ledesma que la cooperativa eléctrica quiere armar una cooperativa de trabajo para recuperar plásticos como hacemos en Devoto, es decir, si hubiera políticas de desarrollo y promoción se podrían crear muchísimas nuevas cooperativas y desarrollar las que están, pero para eso se necesita la voluntad del Estado de promocionarlas a partir de otorgar algunos subsidios y sobre todo crédito accesible.

**15. GG:- ¿Cuáles son las principales problemáticas, dificultades o necesidades actuales a nivel sectorial?**

16. DB- Para mí una de las principales necesidades que tenemos desde el sector es no tener de parte del gobierno... sentir que el gobierno es casi un enemigo, vos sabes que a muchas mutuales les han estado cerrando las cuentas del Banco Nación, más que alguien que nos apoye. Y no hablo del INAES en sí, sino que hablo de las políticas generales del gobierno como te decía antes, entonces en vez de sentirnos representados y realmente acompañados por la política del gobierno, como hemos tenido... porque realmente tengo que reconocer que a pesar de algunas dificultades que te nombraba antes respecto al gobierno anterior, uno sentía que yendo al INAES tenía ahí alguien que estaba del lado de uno pero que a su vez arriba, en el Ministerio de Desarrollo Social también generaba políticas para el sector. Entonces la principal problemática que tenemos es sentir al gobierno, por ejemplo a través del AFIP, de la UIF, con una actitud más recaudatoria que de control, es decir, yo quisiera que todos estos organismos nacionales nos controlen, no que nos persigan. Que el Banco Nación sea una institución de crédito de apoyo del sector, no que nos cierre las cuentas. El Banco Nación no da ningún tipo de apoyo. Nosotros por ejemplo en el gobierno anterior habíamos logrado obtener unos créditos para comprar camiones para nuestra empresa de transporte. Bueno, eran créditos al 7% anual, de promoción y comprábamos camiones nacionales. Todo eso no existe, por lo tanto, la principal problemática es que el gobierno tiene una actitud persecutoria fundamentalmente desde el punto de vista recaudatorio a través de los distintos organismos, y no de un acompañamiento como política de Estado para el sector cooperativo y mutual.

**17. GG: - ¿Cuáles son los elementos en los que hace falta avanzar en materia de política pública para el sector y qué propuestas considera adecuadas para fortalecer al sector?**

18. DB:- Indudablemente que, en cuanto a la acción pública y a la regulación pública del sistema, yo con la legislación vigente la verdad que estoy conforme, no creo que haya que

hacer modificaciones sustanciales. Si debería desde el Estado promocionarse, aunque Córdoba lo hizo bastante bien, todo lo que es educación cooperativa, fundamentalmente a nivel escolar. La mayor cantidad de cooperativas escolares están en la provincia de Córdoba. En el caso de Devoto específicamente, funcionan dos cooperativas en los jardines de infantes, hay dos colegios primarios que también tienen cooperativa y dos colegios secundarios que tienen cooperativa, pero no sólo escolar, sino que la hacen funcionar de manera extraordinaria, te cuento que hay elecciones en las dos, generalmente con dos listas, con publicidades en las paredes de los colegios, votan su consejo de administración. Con los consejos de administración juntan recursos de cosas que después regalan al colegio (aire acondicionado, computadoras), pero de ahí ya salen jóvenes que van a ser dirigentes. Después tenemos el centro juvenil cooperativo, todo eso va haciendo una renovación de dirigentes, eso debería estar programado y motivado desde el Estado. La creación de dirigentes sociales me parece de una importancia tremenda. Yo no estoy tan de acuerdo en que el Estado se ocupe de promover la oferta y la demanda cooperativa. Yo creo que eso lo tenemos que hacer entre las cooperativas, porque además considero que tenemos el suficiente beneficio en el caso actual de no tener impuesto a las ganancias, que nos tiene que poner en mejores condiciones que los privados. Por lo tanto con este tipo de exención y alguna promoción de créditos especiales debemos estar en condiciones de competir. De hecho, nuestra cooperativa de producción (Capyc) en el mes de Octubre obtuvo el récord de venta en envases de la historia de la cooperativa. Pero en medio de la crisis récord de venta, ¿por qué? Y, porque renunciamos a los excedentes para beneficiar la producción. Entonces, cuando vos priorizás el ser humano en vez del capital, el beneficio es muy importante. Y eso tienen que ser los sistemas solidarios, ese es el sistema cooperativo y mutual, defender los intereses de la gente, ya sea del usuario, del consumidor, o en este caso de los propios trabajadores. Por eso estoy convencidísimo del sistema, el Estado fundamentalmente tiene que visualizar a la cooperativas y mutuales. No lo ven, son muy pocos, son minoría, lamentablemente siento que existe más una persecución que un apoyo. El impuesto que ponen es como un mal menor, de eso se dan cuenta muy pocos.

**ENTREVISTA 4 (E4): PABLO TISSERA (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos Filial Córdoba)**

**1. GG: - ¿A qué institución pertenece?**

2. PT: - Soy jefe de la Filial Córdoba del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, una federación de cooperativas.

**3. GG:- ¿A qué se dedica el instituto y cuáles son las acciones que lleva a cabo?**

4. PT: - Es una federación donde la cooperativa de base asociada principal es el Banco Credicoop y también tiene en su interior otro tipo de cooperativas asociadas, de trabajo, de servicios públicos, de vivienda. Es abierta en cuanto a la tipología. El instituto primero cumple un rol de representación gremial respecto a las cooperativas asociadas de base. En esa representación siempre vamos a bregar por el desarrollo, la promoción y el fomento de la ESS en general y del cooperativismo en particular. En este sentido trabajamos también lo que tiene que ver con el 6to principio cooperativo, de cooperación entre cooperativas, trabajo de integración. Lo venimos haciendo con federaciones a nivel provincial, con instancias más territoriales para analizar las problemáticas y ver que se puede ser. Acá en Córdoba nosotros tenemos un “portafolio de herramientas” que sirve para ese fortalecimiento que promovemos desde el instituto, que tiene que ver con: asesoramiento técnico, para la creación y ordenamiento de organizaciones cooperativas. Otra área vinculada a educación cooperativa, tenemos un equipo de formación y capacitación donde se trabaja en función de las necesidades, comercialización, aspectos legales e impositivos, distintos temas. Otra de las áreas es la de gestión de proyectos, para presentar a nivel nacional, provincial y local. Hoy estamos trabajando en dos programas nacionales: uno es microcréditos para cooperativas de trabajo. Son a tasa subsidiada, muy accesibles. Después tenemos otro programa que es un mapeo de la economía social y solidaria. Ese mapeo se carga a una aplicación (ESSAPP). El objetivo es tener detectado no solo la ubicación de cada organización de la ESS, sino que sea una herramienta que ayude a difundir el compe cooperativo. Y después tenemos el área de comunicación. El instituto tiene un programa radial semanal y micro radiales diarios donde transmitimos el mensaje del instituto, a través de distintos canales. También tenemos una revista que es la revista “Acción”, de información general y una sección específica de cooperativismo. Y después hay como otra “pata de la mesa” está más en línea con el 7mo principio cooperativo que es interés por la comunidad. No solo tratamos de resolver los problemas hacia adentro de sus representados y asociados sino que saca la cabeza hacia afuera y mira la comunidad en general. Nosotros decimos que tenemos que luchar por una sociedad con valores cooperativos, como la solidaridad, la ayuda mutua, la democracia participativa, la igualdad. Entonces si vemos hacia afuera que hay desigualdad social, si hay inequidades por todos lados, en la distribución de la riqueza, etc, también vamos a decir algo

sobre eso. Por eso tiene una propuesta cooperativa que tiene sus orígenes en el 2002, una propuesta que se llamaba “para refundar la nación” pos crisis del 2001 donde decíamos qué cosas hacían falta para nosotros para salir de esa emergencia económica. Y cosas que después se llevaron a cabo: el tema de la Asignación Universal Por Hijo, el seguro de desempleo, planteamos nuestra crítica al pago de la deuda externa que era ilegal. Y fue parte de luchas, como fue el frente nacional contra la pobreza en el 2001, una marcha federal con CTA, Federación Agraria, Apyme. Todo esto en pos de este séptimo principio. Esa propuesta plantea propuestas para el sector en particular y para la comunidad en general. Decimos que hace falta una ley de cooperativas de trabajo, hace falta una ley de servicios financieros. Y ahora justamente está cumpliendo 60 años el Instituto y hay una propuesta actualizada de aquella del 2002, para ver cómo salimos de ésta situación.

**5. GG:- ¿Ya está definido el programa de propuestas que menciona?**

6. PT: - No, ahora está por salir. Se hizo un acto del Instituto, con más de 2000 personas donde cerró Carlos Heller, planteando retomar esta propuesta del 2002 que te mencioné. Está en proceso de aggiornarse a estos tiempos.

**7. GG: - ¿Conoce algún organismo del Estado a nivel provincial y nacional vinculado a la ESS?**

8. PT: - Si, a nivel nacional está el INAES. Ese es el órgano... autoridad de aplicación del movimiento cooperativo y mutual. Después dentro de la estructura a nivel provincial, la Subsecretaría de Cooperativas y Mutuales, como la otra autoridad de aplicación. Cada cooperativa que se constituya va a tener un número de matrícula provincial y otro nacional, a donde todos los meses tiene que presentar los balances y eso. Después si hay, de distintas áreas del estado nacional y provincial, programas que pueden beneficiar al sector. Que se yo, hay un programa de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs de crédito fiscal, donde en vez de pagar 100 pesos de IVA la cooperativa paga 80 y el resto lo utiliza para fortalecimiento interno. Acá en el estado provincial también hay programas, por ejemplo, del Ministerio de Ciencia y Tecnología que es para innovación y desarrollo de experiencias de este tipo y donde convocan a cooperativas y mutuales.

**9. GG:- Bien, ¿Cómo evalúa o visualiza estas dos estructuras que menciona? ¿Cree que debe haber cambios en la estructura estatal?**

10. PT:- Conozco más a nivel provincial. Hubo un cambio en el último cambio de gestión en el 2015, donde la Subsecretaría pasó de depender del ministerio de Desarrollo Social de la Provincia al Ministerio de Industria. Eso es significativo y positivo para nosotros. Siempre cuando la asociás a desarrollo social, queda enmarcado en una cuestión más asistencialista. Cuando la pasas a la producción, ahí es el lugar que para nosotros debe

ocupar porque las cooperativas son justamente unidades económicas. Son empresas que producen bienes y servicios, brindan su fuerza de trabajo de manera autogestionada. Entonces es un dato positivo. Lo negativo de esto es que la Subsecretaría es una estructura muy chica, que cumple dos roles: uno que es principalmente de carácter administrativo, de todo el archivo, de las carpetas de todas las cooperativas y mutuales de la provincia, el proceso de digitalización, donde podés ir a gestionar certificados de vigencia, es toda una tarea más que nada de carácter administrativo. Y después la otra área que tiene desarrollada es educación cooperativa, en cooperativismo escolar. Eso sí ha marcado como un antecedente de mucho trabajo, reconocido a nivel nacional, donde el objetivo es que se constituyan cooperativas escolares en casi todas las escuelas de la provincia. Hay un trabajo muy fuerte. Lo negativo es que es una estructura chica, con presupuestos mínimos, donde no hay programas que salgan de ahí para la promoción del sector, más bien trabaja un poco a demanda y cuando hay cuestiones que no puede resolver se derivan, por cuestiones de falta de brazos o de falta de recursos económicos. Entonces ese es el estado de situación. Uno pretendiera que en la estructura orgánica provincial tenga un rango mayor, de secretaría como mínimo, lo óptimo sería un ministerio de economía social, popular y solidaria como existen en algunos otros países como Ecuador y Bolivia. En el caso nuestro acá en Córdoba es eso. Y a nivel nacional el INAES si, es una pata de lo que es el Ministerio de Desarrollo Social, con ese perfil más administrativo, con recursos económicos escasos, tiene alguna política de subsidio para cooperativas pero donde no hay un programa extendido, de promoción del sector.

**11. GG: - ¿Alcanza con esto? ¿Se podría abordar de otra manera?**

12. PT: - A ver, no alcanza, y sí creo que hay otras formas de abordarlo. O bien subir el rango y el presupuesto destinado, que hoy por hoy es escaso, o realizar un corte transversal, donde cada ministerio tenga su área de economía social. El Ministerio de Educación puede trabajar tranquilamente la educación cooperativa. El de producción tomándolas como unidades productivas. El Ministerio de Ciencia y Técnica también con sus programas, el Ministerio de Trabajo todo lo que implica el vínculo del sector con la generación de empleo. Entonces sí, totalmente se puede pero bueno es toda una decisión política.

**13. GG:- ¿Cómo considera las políticas públicas actuales a nivel nacional y provincial en relación al sector?**

14. PT:- Mirá, a nivel nacional nosotros decimos que el sector ha pasado en este último tiempo, en los últimos 100 años por tres tipos de ámbitos generados desde el Estado. Hasta el 2003 el estado nacional, después hay que ver el provincial, pero el estado nacional siempre se ha manejado en un ámbito de indiferencia con el sector cooperativo y mutual. Ni blanco ni negro, indiferente. Con las excepciones de la dictadura del '66 y la dictadura del '74 donde

(voy a hablar específicamente del cooperativismo de crédito) como llegó a controlar casi el 12% del circulante del sistema financiero total, público y privado, fueron empezando a ponerle trabas, porque empieza a ser un ámbito peligroso para el poder económico. Del 2003 al 2015 decimos que ha sido un ámbito favorable, justamente porque empieza a no haber trabas, empieza a haber más recursos para el sector. Hay programas como el Argentina Trabaja, se implementaron muchas cooperativas para salir de la crisis, entonces era una forma de incluir a todos aquellos excluidos de lo que fue la crisis del 2001. Se empezó a tratar una ley de economía social, las leyes que nos regulan son del '73, la que regula el cooperativismo es la 20337 y la del mutualismo la 20321. Datan de ese año, entonces se empezó a construir la necesidad como se hizo con la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, una movida también de trabajo de debate y discusión para construir colectivamente una ley que fuese actualizada. Y como nosotros decimos que en ese período hubo políticas públicas, quizá no tanto específicas para el sector, pero sí que tenían que ver con un modelo productivo con inclusión social, donde se hacía hincapié en el desarrollo del mercado interno, entonces las cooperativas como pequeñas y medianas empresas estaban dentro de ese afluente de beneficiadas por el modelo económico del país. Y ahora entramos en una etapa del 2015 en adelante de hostilidad. No lo llamamos ni indiferencia ni favorable, sino de hostilidad como se tuvo en algún momento con las dictaduras militares para con el sector. Totalmente, y uno lo está viendo ahora con esto, ¿no? Cada vez que ha habido gobiernos de carácter neoliberal han venido de una u otra manera para aumentar las recaudaciones, para ir por el sector vía impositiva, el INAES hoy está llevando a cabo esto del reempadronamiento con ánimos también de hacer un filtro de todo lo que no funciona o está ahí... No es que "Che, vamos a ver qué pasa y cómo le damos vida a eso" sino de ver como ya queda afuera de la jugada. O sea, se golpea porque con este tipo de políticas se benefician más los sectores privados, el negocio y la rentabilidad privada, y aquellos lugares donde está el sector cooperativo y mutual y puede verse rentable para el sector privado, trasnacional o lo que sea, se van a poner palos en la rueda para quedarse con eso.

**15. GG:- Bien, ¿Cómo piensa que debe ser el proceso de gestión de políticas públicas para el fortalecimiento del sector?**

16. PT:- Para nosotros el proceso por supuesto que debe hacerse con el sector, para gestionar, constituir o construir las políticas públicas que nos beneficien. En eso creemos que el Estado debe construir ámbitos de encuentro entre los responsables de tomar decisiones con el sector involucrado directamente, y colectivamente tratar de construir las mejores políticas públicas. En ese caso, hay algunas políticas públicas que también pueden nacer desde el sector y llevadas en función de lo que se necesita. Nosotros creemos que entre el Estado y el sector cooperativo y mutual tiene que haber un trabajo complementario. Una alianza estratégica pensando en que el sector es pilar fundamental en el desarrollo local de

las comunidades y de los territorios. Por eso tiene que haber una conjunción de trabajo conjunto, para ver qué es lo que se necesita y en función de eso orientar las políticas, en función de las necesidades. En el marco de proyectos estratégicos para el desarrollo de las comunidades y de la provincia también.

**17. GG:- ¿Cuáles son las principales problemáticas, dificultades, necesidades del sector en la actualidad?**

18. PT:- El tema tributario es una. Hay cuestiones que tienen que ver con que no existe promoción del sector a través del sistema fiscal de la provincia. Como está por rubro nosotros pagamos de ingresos brutos lo mismo que cualquier empresa comercial. Entonces el tema impositivo es fundamental para nosotros en cuanto al tratamiento desigual respecto de grandes grupos económicos. Otra de las problemáticas tiene que ver con el acceso al crédito. No existe promoción de acceso al crédito. Hay antecedentes de otras provincias donde, por ejemplo, el crédito tiene tasa subsidiada cuando lo requiere una cooperativa, y desde la banca pública o desde la banca cooperativa. Estamos equiparados totalmente cuando hay una desigualdad de hecho en cuanto a la fortaleza para devolver. Otra de las problemáticas tiene que ver con el tema de la estructura orgánica y el poco peso dentro de la orgánica provincial del sector y el poco presupuesto. Hay un eje ahí, que todas las cooperativas rinden un 5% de los excedentes para lo que es educación cooperativa. Eso se aporta al estado nacional y vuelve a las provincias mediante coparticipación, y eso va a rentas generales. Hubo en algún momento la intención... en el 2015 se calculaba que eran como 30 millones de pesos todo lo que aportaba el sector en la provincia de Córdoba y la idea era hacer un fondo de garantía, para que fuera una facilidad de acceso al crédito para el sector. Pero quedó en la nada. Esa es otra de las problemáticas que estamos teniendo, que hay recursos que los aporta el sector cooperativo, vuelven al estado y no se canalizan ni mucho menos en el presupuesto de la Subsecretaría. Y otra de las problemáticas tiene que ver con la visibilización del sector. Esa es para mí otra, desde el Estado debería ser promovido eso. Lo estamos tratando de hacer nosotros desde el sector.

**19. GG:- ¿Qué propuestas de política pública considera adecuada para fortalecer al sector?**

20. PT: - Nosotros pedimos la no sujeción al impuesto a los ingresos brutos de todo el sector cooperativo y mutual, que hoy nos está alcanzando, el tema de políticas de acceso al crédito, financiamiento con tasas subsidiadas, tomando antecedentes de otras provincias. Políticas que tengan que ver con dotar de mayor presupuesto a las áreas estatales vinculadas en la provincia, y donde tranquilamente ese mayor presupuesto puede ser con los recursos que ya existen y que pueden ser destinados justamente a trabajar más por las cooperativas y mutuales. Y otra propuesta que venimos trabajando con la gente de educación

cooperativa es integrar en las currículas del Ministerio de Educación a nivel inicial, primario y medio, contenidos de corte transversal vinculados al cooperativismo y no como una materia más, sino que eso significa trabajar principios y valores cooperativos en todos los espacios. Y como propuesta también esto de cómo visibilizar, hay que ver como se le da forma de política pública de un estado que promueva la visibilización de la ESS. Otras políticas tienen que ver con promover el comercio cooperativo, el comercio ESS, eso es importante. Bueno eso, el tema educación, crédito, el tema impositivo... bueno nosotros estuvimos trabajando en 2014-2015 una ley de ESS a nivel provincial, que en Córdoba no existe. En donde en esa ley paraguas, marco, contenga todas estas leyes más puntuales vinculadas a distintos temas. En su momento era un ámbito más favorable, ahora se ha puesto cuesta arriba pensar una ley de ESS a nivel provincial.

## **ENTREVISTA 5 (E5): NORA LANDART (Grupo Cooperativo y Mutual GESTA)**

### **1. GG:- ¿A qué organización-institución pertenece?**

2. NL:- Mi nombre es Nora Landart, tengo 48 años, presido la Asociación Mutual Dr. Arturo Oñativia, que es una de las entidades del grupo GESTA. He sido recientemente electa vicepresidente de la Federación de Mutualidades de la Provincia de Córdoba, soy la primera mujer en más de 70 años que tiene la federación en asumir esa responsabilidad. Y coordino la Comisión de Equidad de Género de la Confederación Argentina de Mutualidades desde su conformación en el año 2016.

### **3. GG: ¿Cómo describe su trayectoria en el sector?**

4. NL:- Mi primera aproximación al mutualismo se da en el año 1998, cuando comienzo a prestar mis servicios profesionales a la Asociación Mutual Mercantil Argentina (AMMA), que es la entidad pionera de nuestro grupo. Soy trabajadora social de profesión, con el paso del tiempo comencé a asumir distintos roles con distintos niveles de responsabilidad y entré en la dinámica de este grupo. Me tocó vivir el proceso de mayor expansión y crecimiento. Comenzamos a darle autonomía jurídica y administrativa a cada uno de los servicios o áreas que abarcaba AMMA, porque empezaban a burocratizarse los procesos, y por otro lado no se generaban las condiciones para la creación de cuadros directivos, porque los liderazgos hay que practicarlos, ensayarlos. En aquel momento los socios de AMMA y el presidente de GESTA toman la decisión de conformar una especie de confederación, mirando el modelo de Mondragón, conforman GESTA. El área de medicamentos se transforma en la Asociación Mutual Dr. Arturo Oñativia, esta figura de mutual nos encajaba mejor que la forma cooperativa. Hoy somos 11 entidades que estamos en el grupo GESTA. Cada organización que se conformó fue con dirigentes nuevos, los cuales tuvimos que ir formándonos y capacitándonos. El grupo en este momento me ha pedido una tarea específica, transitoria, dentro de la obra social, lo que significa que dentro del grupo hay mucha movilidad.

### **6. GG:- ¿Cómo comienza a involucrarse en la cuestión de género dentro del sector?**

7. NL:- Y hay un proceso, como todo. Si vos me decís que cuando yo inicié mi tránsito en el mutualismo tenía la conciencia de género que tengo hoy, te tengo que decir que no. Hace unos años llegó una convocatoria, en el año 2014, de la Federación Provincial para conformar una comisión de mujeres porque iba a visitar el país la vicepresidenta segunda de la AIM (Asociación Internacional de Mutualidades). Y yo creo que la génesis de éste proceso le dio identidad a esta construcción que llevamos adelante las mujeres mutualistas argentinas. Frente a esta convocatoria nos encontramos distintas mujeres en la federación, y nos conocimos. Empezamos a darnos cuenta de la realidad laboral que cada una enfrentaba, y cuánto nos costaba poder participar y empoderarnos al interior de nuestras organizaciones por todos los condicionamientos que impone una sociedad que es capitalista y patriarcal. Y de esta revisión de historias me proponen llevar a adelante la coordinación, y decidimos no armar comisiones, sino una coordinación totalmente horizontal. Tenemos que construir un

modelo de organización y de interacción que sea diferente al que no nos ha permitido desarrollarnos acabadamente. Y creo que lo estamos logrando. Desarrollamos varios encuentros de mujeres, primero a nivel provincial y luego a nivel nacional. Coincidimos en que Alejandro Russo asume la presidencia de la CAM con una voluntad política de generar espacios de participación para los jóvenes y para las mujeres, nada es porque sí. En nuestras organizaciones siempre se necesitan varones, que siempre han prevalecido y prevalecen, con una fuerte convicción democrática y la necesidad de hacer esta apuesta de democratizar las organizaciones. Y no podemos hacerlo sin medidas de acción positivas, que favorezcan la participación de las mujeres. ¿Por qué? Porque son varones líderes, con profundo espíritu democrático quizás, pero que desarrollan su actividad con pares que son la consecuencia de esta construcción cultural que tenemos. Entonces esto lo tenemos que ir acomodando en este camino.

8. Llegamos a hacer el encuentro a nivel nacional en 2015 y ahí quedó conformada esta comisión que yo coordino, que hoy tiene una participación del 90% de las provincias argentinas. Fuimos haciendo encuentros nacionales en distintos puntos del país, primero fuimos 200, después 300, y después 350. Entonces hay dentro del movimiento una necesidad, las mujeres estamos, pero no estamos en espacios de decisión. De hecho, si tomamos los datos del INAES del 2008, el 18% de los espacios de decisión, tanto en las cooperativas como en las mutuales estaban ocupados por mujeres. Cuando conformamos la comisión lo primero que hicimos fue crear un observatorio, e hicimos un relevamiento. Ese relevamiento nos dijo que solo el 13%, datos sesgados y parciales sobre una muestra compuestas por las organizaciones confederadas en CAM. Por eso nuestro objetivo es enfrentar todas las formas de desigualdad, sobre todo las que atraviesan a las mujeres, queremos democratizar los espacios que habitamos. Este proceso lo tenemos que iniciar desde casa, porque si no democratizamos el primer espacio que habitamos no vamos a poder transformar otros. Cuando las mujeres llegamos a espacios de decisión avanzamos todos, mujeres y varones,

9. Los primeros encuentros fueron sólo de mujeres, luego dijimos: "Hemos agotado este tiempo, tenemos que confluir en espacios mixtos, ya pensamos lo que teníamos que pensar", aunque con disparidad regional. Nosotras reivindicamos la paridad, no queremos el cupo. Allá por 2015 fue la primera acción política de las mujeres mutualistas argentinas cuando IPES (Instituto de Promoción de la Economía Social y Solidaria) convoca a foros regionales, nosotras llegamos ahí para pedir que se incluyera la participación equivalente de género dentro de ese proyecto de ley que impulsaba el gobierno anterior. No es posible llegar a la igualdad sin equidad. Estoy convencida que la generación que nos toma la posta a nosotras va a lograr la paridad, va a lograr la participación equivalente. Nosotras por lo pronto vamos a tratar de garantizar al menos un cupo mínimo, que es necesario. Pero no es solamente una cuestión discursiva, los datos de la realidad objetivan esto, no llegamos al 20%.

10. Las mujeres de la Economía Social estamos fuertemente decididas a contribuir a una construcción latinoamericana, que nos permita resistir los embates del neoliberalismo, del capitalismo, del patriarcado, del colonialismo. Queremos articular en red para contribuir a esa resistencia, porque vivimos en la segunda región más desigual del planeta. Una red con pensamiento creativo, nos animamos a pensar que podemos fortalecernos como una alternativa a este modelo, por eso verás que me cuesta hablar solo de mutualismo, me sale más fácil hablar de Economía Social y Solidaria. Tenemos un desafío que nos interpela: ¿Cómo vamos a meter en cada uno de los temas que representan los desafíos para el sector la cuestión de género? Nos tenemos que poner a trabajar en esta cuestión.

11. ¿Y cómo se construye ésta red? Desde abajo, con absoluta autonomía, nos encontramos cara a cara, uno existe en el encuentro con el otro y puede existir mejor si media la mirada, la palabra, el abrazo. ¿Cuál va a ser el rebote de esto? Por ahí lo veo, varones que se hacen los democráticos y por ahí enmascaran machismo exacerbado, pero es parte del proceso. Hoy estamos empoderadas y fortalecidas para enfrentar las reacciones. Las mujeres dentro de nuestras organizaciones como también dentro de nuestros hogares solemos pagar altos costos. Costos en la familia, porque sigue cayendo en nosotras la responsabilidad del cuidado de nuestros hijos, y al interior de nuestras organizaciones también, porque cuando las mujeres empezamos a empoderarnos, a veces los varones se sienten en riesgo, amenazados, y recurren a las peores estrategias para descalificarte, o te sobrecargan de trabajo. Estrategias para fortalecer el techo de cristal.

12. Siempre cerramos nuestras intervenciones diciendo que queremos una economía más humanitaria, queremos ser una alternativa al capitalismo, somos otro modelo.

**13. GG:- ¿Cuál debe ser el rol del Estado en la Economía Social y Solidaria, particularmente para con el sector cooperativo y mutual?**

14. Y en cuanto al Estado, yo defiendo la autonomía del Estado. Yo quiero que el Estado cumpla con su función, que es la de crear y regular las relaciones de ciudadanía. Yo pertenezco a un grupo que no ha recibido nunca en 20 años un subsidio del Estado. No critico a quien lo recibe, pero creo que tenemos que defender la autonomía. Lo que queremos es que se cumpla la legislación vigente, que se respete la naturaleza jurídica de nuestras entidades. Que el gobierno de la provincia respete lo establecido en el artículo 36 de la constitución provincial, y promueva las cooperativas y las mutuales. Que el INAES cumpla con su función, que cada uno haga lo que tenga que hacer, y que se generen las condiciones para que nosotros podamos desarrollar las actividades.

15. Yo también soy concejal de Villa María, presenté un proyecto para que cuando haya igual oferta en la prestación de un servicio o en el valor de un bien determinado, prevalezca la oferta cooperativa o mutual, no me lo aprobaron. Yo soy crítica en estas cuestiones, aprobamos o adherimos a leyes pero no asignamos presupuesto ni adoptamos medidas concretas. Entonces el Estado debe promover la actividad del sector, darle a la Economía

Social rango dentro del Estado y reconocimiento. Si vos ves la provincia de Córdoba, llegó a ser Secretaría, hoy es Subsecretaría.

16. Esta construcción de las mujeres mutualistas se trabaja codo a codo con las mujeres cooperativistas, tenemos una excelente relación. Ellas nos inspiraron, cuando empezamos me encontré con las integrantes del Comité de Equidad de Género de COOPERAR, y fueron tan generosas con nosotras, nos juntamos, ellas van a nuestros encuentros y nosotras a los de ellas, compartimos espacios de construcción. Nosotras estamos pensando en un espacio más grande, que es el de la Economía Social y Solidaria, articulamos en la misma lógica. Hay que construir un proyecto pedagógico y cultural, a través de la educación mutua y cooperativa, la capacitación de nuestros dirigentes, la inclusión en las currículas de las carreras de contenidos teóricos y metodológicos, la inclusión de la perspectiva de género.

17. Cuando tuvimos que defender nuestro sector, en el 2017 fuimos al congreso de la Nación, a contar la incidencia que tienen nuestras organizaciones en las vidas comunitarias, por ejemplo todo el aporte que realizan las mutuales para contribuir al fortalecimiento de las empresas recuperadas, lo que hacemos en materia de prevención del maltrato de niñas, niños y adolescentes, la violencia de género, lo que se está trabajando en la tercera edad, el aporte que el mutualismo realiza en pueblos y ciudades para crear espacios seguros. Cuando la mutual banca al club, no solamente está aportando plata al deporte, está creando un espacio seguro para que nuestros jóvenes puedan construir identidades positivas.

18. Dentro del movimiento tenemos compañeras y compañeros que son justicialistas, radicales, PRO, y otras cosas pero acá estamos todos, tenemos que convivir. Entonces para nosotros la práctica de la convivencia, la tolerancia y el respeto con el que piensa diferente es parte de nuestra cotidianeidad, y eso nos llena de fortaleza. Nos marca, el pensar en clave colectiva, todo lo que hacemos es en clave colectiva.

**19. GG:- ¿En qué aspectos debe contribuir el Estado al fortalecimiento del sector?**

20. NL: En primer lugar, cumpliendo con lo que expresa el mandato constitucional como dije. Y generando políticas públicas específicas, es decir, respetar las exenciones tributarias, porque nosotros no generamos ganancias, nuestra actividad no tiene lucro. Promover con políticas específicas la educación mutua y cooperativa. Frente a los distintos bienes y servicios que contratan, ¿Le dan prioridad a las propuestas u ofertas de las cooperativas y mutuales? ¿Cuál es el rango que le dan en la estructura del Estado a la Economía Social? Porque si no todos decimos que queremos defenderla pero en definitiva contribuimos a que terminen haciendo grandes negocios la economía lucrativa. Esas son algunas acciones concretas. Incluir la perspectiva de género, por supuesto.

**21. GG: - ¿Y en la cuestión de género en relación al sector, que debe hacer el Estado?**

22. NL:- Hay todo un camino por recorrer, el Estado en la cuestión de género para nuestras organizaciones puede jugar un papel importante. Cuando hablamos de los tres poderes del Estado, el poder legislativo tiene proyectos de paridad y de cupo que no han sido tratados,

por lo tanto el Estado podría ayudarnos con medidas de acción positiva porque la necesitamos. Hay que sancionar medidas de este tipo que favorezcan la participación de las mujeres en los espacios de decisión, nosotras pedimos la paridad, nos conformamos con el cupo por empezar, que el cupo sea el piso y no el techo.

## 8.2. Cuadro comparativo entre cooperativas y mutuales

<b>Variables</b>	<b>Mutuales</b>	<b>Cooperativas</b>
<b>PRÁCTICA SOCIAL</b>	Prestación de servicios solidarios a través de la ayuda recíproca.	Producción de bienes y servicios. Aspiración de satisfacciones económicas, culturales y sociales en común.
<b>FINANCIAMIENTO</b>	Se financian mediante el ahorro y la contribución periódica (cuota) de los asociados. Además por los ingresos derivados de la retribución por determinados servicios.	Se financian con los diversos aportes y cuotas sociales de sus miembros. Además por los ingresos derivados de la venta de productos o prestación de servicios.
<b>APERTURA</b>	Opera con sus asociados y con asociados de otras mutuales a través de convenios.	Pueden intercambiar sus productos y servicios en el mercado para clientes/ terceros.
<b>CAPITAL SOCIAL</b>	Pertenece a la entidad en su conjunto.	Pertenece a los asociados en forma equitativa.
<b>EXCEDENTE</b>	Se capitaliza y se reinvierte en los servicios.	Una parte vuelve a los asociados de manera equitativa. Redistribución.
<b>PARTICIPACIÓN</b>	Diferentes clases de asociados, con diferentes derechos políticos.	“Un asociado un voto”. Todos tienen los mismos derechos políticos y económicos.

**Fuente:** “Economía social y solidaria: el escenario de la mutualidad” . Instituto de Capacitación y Formación Mutual Carlos Castillo.

### 8.3. Políticas públicas nacionales para la ESS (2003-2013)

#### Políticas públicas nacionales con referencias a la economía social y solidaria formuladas en Argentina, (2003-2013)

Organismos a cargo de su formulación	Denominación de la política pública	Población beneficiaria	Instrumentos de política
Ministerio de Desarrollo Social	Monotributo Social	Trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social	Subsidio a la formalización de las relaciones de producción y de empleo
Ministerio de Desarrollo Social	Marcas Colectivas	Grupos asociativos de emprendimientos integrados por trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social	Regulación y asistencia en la creación de una marca colectiva
	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"	Emprendimientos integrados por trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social	Subsidio y microcrédito para la compra de equipos e insumos, y capacitación
	Programa Ingreso Social con Trabajo	Trabajadores desocupados en situación de exclusión social	Constitución de cooperativas de trabajo, transferencia de ingresos a sus miembros y capacitación
Comisión Nacional de Microcrédito	Ley de Microcrédito	Instituciones de microcrédito e instituciones ejecutoras del Programa Nacional de Microcréditos "Padre Cajade"	Regulación y promoción de las instituciones de microcrédito
	Programa Nacional de Microcréditos "Padre Cajade"	Trabajadores autogestionados en situación de vulnerabilidad social	Microcrédito

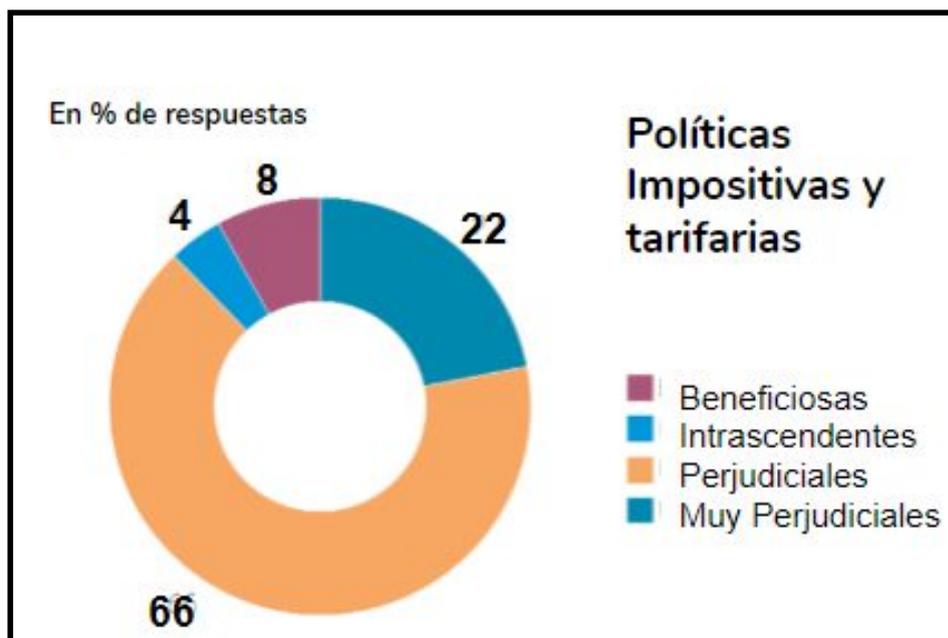
Organismos a cargo de su formulación	Denominación de la política pública	Población beneficiaria	Instrumentos de política
Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social	Programa de Educación y Capacitación Cooperativa y Mutual	Dirigentes de cooperativas y mutuales, funcionarios de órganos locales competentes y autoridades municipales	Capacitación
	Programa de Formación de Formadores	Miembros de entidades cooperativas y mutuales	Capacitación
	Programa de Ayuda Financiera	Cooperativas y mutuales	Subsidio y financiamiento a tasa subsidiada
Instituto Nacional de Tecnología Industrial	Comercio Electrónico	Emprendimientos autogestionados integrados por trabajadores en situación de vulnerabilidad social	Canal virtual de comercialización de libre acceso
	Cadena de Valor Artesanal	Pequeños emprendimientos que forman parte de una cadena de valor de base territorial y artesanal	Asistencia técnica integral
	Asistencia a Cooperativas y Empresas Recuperadas	Cooperativas de trabajo y Empresas Recuperadas	Asistencia técnica integral
	Red de Apoyo al Trabajo Popular	Organizaciones sociales y organismos municipales que la integran	Asistencia técnica integral
	Programa Unidades Productivas Tipo	Grupos de personas en estado de pobreza o vulnerabilidad social	Asistencia técnica integral para la constitución de pequeñas unidades productivas
	Programa de Abastecimiento Básico Comunitario	Grupos de personas en estado de pobreza o vulnerabilidad social	Asistencia técnica integral para el autoabastecimiento alimentario y la comercialización de alimentos

Organismos a cargo de su formulación	Denominación de la política pública	Población beneficiaria	Instrumentos de política
Ministerio de Turismo	Red Argentina de Turismo Rural Comunitario	Organizaciones comunitarias que realizan Turismo Rural Comunitario	Promoción de procesos de organización comunitaria
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Competitividad para Empresas Autogestionadas	Empresas autogestionadas	Asistencia técnica y subsidio
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas	Trabajadores desocupados en situación de exclusión social	Constitución de cooperativas de trabajo con preferencias en la adjudicación de pequeñas obras públicas de agua, saneamiento y hábitat
	Plan Agua + Trabajo		

Fuente: Castelao Caruana (2016)

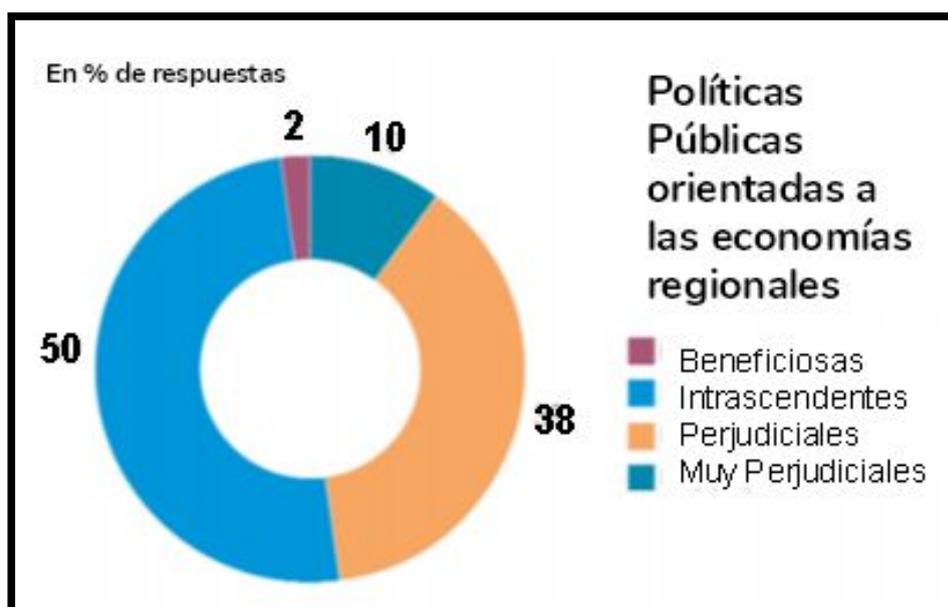
## 8.4. Gráficos de respuestas. Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.

Gráfico 1



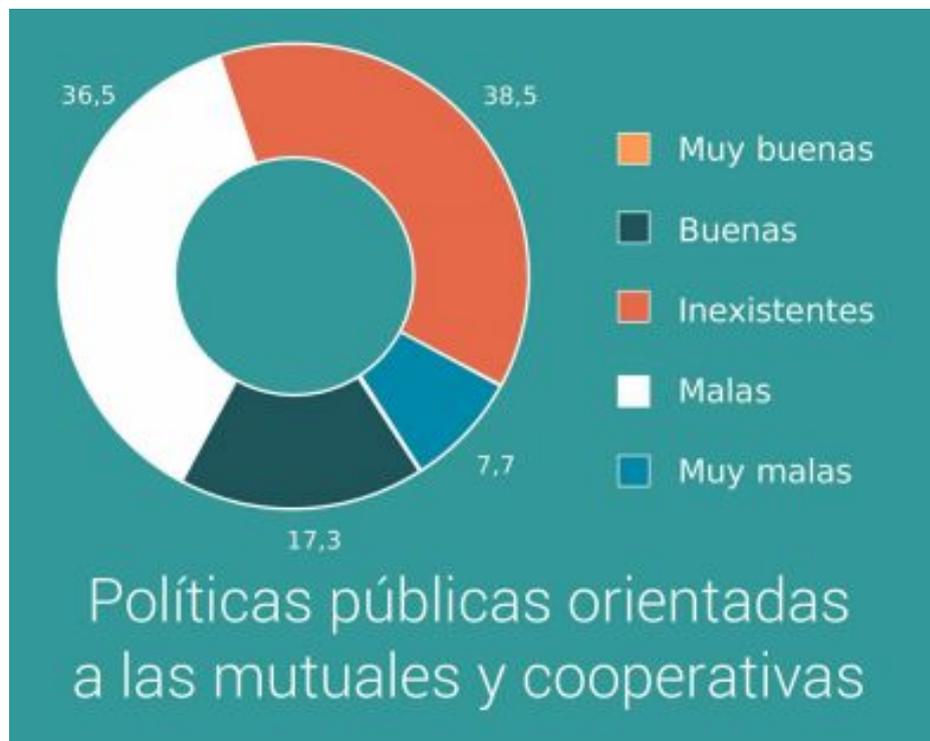
Fuente: Informe N° 2 del Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. IAPCS-UNVM.

Gráfico 2



**Fuente:** Informe N° 2 del Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. IAPCS-UNVM.

**Gráfico 3**



**Fuente:** Informe N° 2 del Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales. IAPCS-UNVM.

## 8.5. Nómina de participantes Panel de Expectativas Cooperativas y Mutuales.

# Nómina de participantes

### **Hector Acosta**

Asociación Mutual Celesol de Servicios Integrales y Educativos de Córdoba - Vicepresidente Primero de la Mutual Conexión - Secretario de la Federación de Mutuales de la Provincia de Córdoba - Vocal Titular de la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) - Córdoba, Córdoba

### **José Antonio Beamonte**

Miembro de Cooperativa de Productores de la Agricultura Familiar y la Economía Social - Presidente de la Federación de Organizaciones Productoras de Alimentos (FOPAL) - Guaymallén, Mendoza

### **José Domingo Benso**

Gerente General del Grupo Cooperativo Mutual de Devoto - Devoto, Córdoba

### **Ines Bienati**

Presidenta Asociación Mutual Siglo XXI - Vocal Titular de la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) - Presidenta de la Federación de Mutuales para la Defensa Organizadora del Consumo de Argentina (Mudeco) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Jorge Borgognone**

Coordinador del Departamento de Formación Profesional de la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina (UOM) - Presidente de la Fundación Nuestra Señora del Rosario - Secretario de la Región de Buenos Aires de la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) - Campana, Buenos Aires

### **Gabriela Buffa**

Miembro del Instituto de la Cooperación - Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica - Miembro del Comité de Juventud de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Secretaria del Comité de Juventud de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Dora María Caeiro**

Vocal en el Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo de la República Argentina - Especialista, Autora, y docente en economía social y solidaria - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Luis Alfredo Castillo**

Presidente de la Cooperativa Eléctrica de Servicios y Obras Públicas de Oncativo - Presidente de la Federación de Cooperativas Eléctricas y de Servicios Públicos de la provin-

cia de Córdoba - Vocal de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Oncativo, Córdoba

### **Jorge Arturo Conalbi Anzorena**

Presidente Diarios y Periódicos Regionales de la República Argentina - Vocal de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Alta Gracia, Córdoba

### **Carlos Alberto Corbella**

Presidente de la Asociación Mutual de Trabajadores Municipales de Rosario - Tesorero de la Federación de Mutuales de Santa Fe - Vocal Titular de la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) - Rosario, Santa Fe

### **Javier Francisco Demichelis**

Ex presidente Mutual Sancor Salud - Presidente Fundación Sancor - Sunchales, Santa Fe

### **Luis Deus**

Cooperativa Telefónica de Catriel - Vicepresidente 2º de Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones de la República Argentina (FeCoTel) - Catriel, Río Negro

### **Mario Cesar Elgue**

Ex Presidente del INAES - Ex Presidente del Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) - Presidente Fundación Centro de Investigaciones de la Economía Social (Cieso) - La Plata, Buenos Aires

### **Ariel Fernández**

Presidente de la Cámara de cooperativas de telecomunicaciones (Catel) - Gerente General Cooperativa Telefónica TeViso - Vocal Suplente de la Cámara Argentina de Bases de Datos y Servicios en Línea (CABASE) - Del Viso, Buenos Aires

### **Edgardo Adrián Form**

Presidente del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) - Vicepresidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Diputado Legislatura CABA (MC) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Marta Concepción Gaitán**

Presidenta de la Secretaría de Género del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) - Comité de Equidad de Género de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Córdoba, Córdoba

### **Jorge Gandolfo**

Secretario ejecutivo de la Federación de

Cooperativas de Corrientes - Coordinador de la Comisión de Economías Regionales de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Vocal de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Corrientes, Corrientes

### **Agustín García**

Presidente Consejo Consultivo de Jóvenes Solidarios de FACE - Presidente Juventud de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - General Pico, La Pampa

### **Susana Gerszenzon**

Directora de Integración de la Cooperativa de Trabajo en Salud Mental Ático - Prosecretaria de la Federación Argentina de Entidades Solidarias de Salud (FAESS) - Comité de Equidad de Género Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Carlos Enrique Gómez**

Presidente de la Asociación de Mutuales Chaqueñas Federadas (AMUCHAFE) - Vicepresidente tercero de la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM) - Resistencia, Chaco

### **Ramón Ángel González**

Cooperativa de Trabajo La Esquina - Vicepresidente de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (Fecootra) - San Miguel de Tucumán, Tucumán

### **Juan Patricio Griffin**

Ex presidente Inaes - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

### **Ariel Enrique Guarco**

Presidente de la Federación de Cooperativa de Electricidad y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires (Fedecoba) - Presidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar) - Vicepresidente de Cooperativas de las Américas - Miembro Bureau Alianza Cooperativa Internacional (ACI) - Pringles, Buenos Aires

### **Cristian Horton**

Presidente Cooperativa de Trabajo Cooperar 7 de mayo - Presidente Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos y Autogestionados (CONARCOOP) - Presidente de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (Fecootra) - Villa Constitución, Santa Fe

**Mariana Juárez Gómez**

Ingenier Cooperativa de Trabajo Ltda -  
Presidenta de Cooperativas de Trabajo  
Federadas Sur de Córdoba - Río Cuarto,  
Córdoba

**Nora Landart**

Presidenta de la Mutual Oñativía -  
Coordinadora de la Comisión de Mujeres de la  
Federación Provincial de Mutualidades -  
Coordinadora de la Comisión de Equidad de  
Género de la Confederación Argentina de  
Mutualidades - Consejo Municipalidad de Villa  
María - Villa María, Córdoba

**Carlos Leiggener**

Integrante Cooperativa Bases Ltda. - Secretario  
de Juventud de la Federación de Cooperativas  
de Trabajo de la República Argentina (Fecootra)  
- Juventud de la Confederación Cooperativa de  
la República Argentina (Cooperar) - Río Cuarto,  
Córdoba

**Cesar Edgardo Malato**

Presidente de la Federación de Cooperativas y  
Mutuales Administradoras de Microcrédito Ltda.  
(Fedesam) - Vocal de la Confederación  
Cooperativa de la República Argentina  
(Cooperar) - Vocal de la Confederación  
Argentina de Mutualidades (CAM) - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires

**Rodolfo Antonio Mangas**

Ex presidente y actual miembro del Instituto  
para la Promoción de la Economía Solidaria  
(IPES) - Director del Centro de Cooperativas y  
otras Entidades de la Economía Solidaria  
(Cencoes) Facultad de Ciencias Económicas  
(UBA) - Síndico Suplente de la Cooperativa  
Hogar Obrero - Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires

**Omar Marro**

Síndico de la Cooperativa Eléctrica de Luque -  
Presidente Asociación Coordinadora de  
Consejos Regionales de Córdoba Cooperativa  
Ltda. (FACE Córdoba) - Luque, Córdoba

**Alexis Misaña**

Presidente Cooperativa Agropecuaria La  
Alborada - Vocal de la Federación de  
Cooperativas Federadas (FECOFE) - Juventud  
de la Confederación Cooperativa de la  
República Argentina (Cooperar) - Marcos  
Juárez, Córdoba

**Dario Alberto Mónaco**

Miembro de la Cooperativa de Trabajo CoopAr -  
SI - Tesorero de la Federación de Cooperativas  
de Trabajo de la República Argentina (Fecootra)  
- Azul, Buenos Aires

**Leandro Monk**

Miembro de Cooperativa GCoop - Presidente de  
la Federación de Cooperativas de Trabajo de  
Tecnología, Innovación y Conocimiento (FACT-  
TIC) - Vocal de la Confederación Cooperativa  
de la República Argentina (Cooperar) - Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires

**Marcela Navratil**

Fundadora de la cooperativa de trabajo  
"Septiembre Textil" - Vicepresidenta Seccional  
Neuquén de la Federación de Cooperativas de  
Trabajo de la República Argentina (Fecootra) -  
Cipolletti, Río Negro

**Matias Nández**

Integrante de la Asociación Mutual Saturnino  
María Laspiur - Presidente de la Comisión de  
jóvenes de la Federación de Mutuales de la  
Provincia de Córdoba - Presidente Comisión de  
Juventud Mutualista de la Confederación  
Argentina de Mutualidades (CAM) - Laspiur,  
Córdoba

**Miguel Angel Olaviaga**

Presidente Grupo de Empresas Sociales de  
Trabajo Asociado (Gesta) - Vicepresidente  
Primer Instituto para la Promoción de la  
Economía Solidaria (IPES) - Ex legislador cordo-  
bés - Villa María, Córdoba

**José Hernán Orbaiceta**

Vocal de la Confederación Cooperativa de la  
República Argentina (Cooperar) - Presidente del  
Instituto para la Promoción de la Economía  
Solidaria (IPES) - Director de INAES - La Plata,  
Buenos Aires

**Aldo Manuel Paredes**

Vice Rector Universidad Nacional de Villa María  
- Docente e investigador especialista en temas  
cooperativos - Ex delegado regional de  
Federación Agraria - Miembro del Consejo  
Asesor de la Fundación Federación Agraria  
Argentina - Villa María, Córdoba

**Juan Antonio Pivetta**

Presidente de la Mutual Federada  
Salud - Presidente de la Federación Argentina  
de Mutuales de Salud - Vocal Titular de la  
Confederación Argentina de Mutualidades  
(CAM) - Rosario, Santa Fe

**Juan Eugenio Ricci**

Ex Presidente INAES - Presidente de FEMOBA -  
Vocal Titular de la Confederación Argentina de  
Mutualidades (CAM) - Cuartel V, Moreno,  
Buenos Aires.

**Víctor Raul Rossetti**

Presidente de la Federación de Mutuales de  
Santa Fe - Vicepresidente segundo de la  
Confederación Argentina de Mutualidades  
(CAM) - Director de INAES - Rosario, Santa Fe

**Alejandro Russo**

Gerente Asociación Mutual de Empleados y  
Funcionarios del Ministerio de Acción Social -  
Presidente Federación de Mutuales de la  
Provincia de Córdoba - Presidente de  
Confederación Argentina de Mutualidades  
(CAM) - Vicepresidente primero de la Alianza  
del Mutualismo de América (AMA) - Córdoba,  
Córdoba

**Eduardo Sancho**

Presidente de la Asociación de Cooperativas

Vitivícolas Argentinas (ACOVA) - Presidente  
Federación de Cooperativas Argentinas  
(FeCoViTA) - Ex presidente de la Corporación  
Vitivícola Argentina - Mendoza, Mendoza

**Mario Saul Schujman**

Co Director, integrante del Comité Académico,  
y docente de la Maestría en Entidades de la  
Economía Social - Presidente en Asociación  
Iberoamericana de Derecho Cooperativo,  
Mutual y de las Entidades de la Economía  
Social - Rosario, Santa Fe

**Walter Hugo Schwemmer**

Presidente de la Mutual Patagonia Sur -  
Presidente de la Federación de Asociaciones  
Mutualistas del Chubut (FAMUCH) - Secretario  
de la Región Patagónica de la Confederación  
Argentina de Mutualidades (CAM) - Trelew,  
Chubut

**Omar Vicente Segura**

Vicepresidente de la Federación de  
Cooperativas de La Rioja - Vocal de la  
Confederación Cooperativa de la República  
Argentina (Cooperar) - La Rioja, La Rioja

**Magali Serale**

Vicepresidente Consejo Consultivo de Jóvenes  
Solidarios de FACE - Santa Eufemia, Córdoba

**Aldo Gabriel Truani**

Gerente Cooperativa Eléctrica de los Cisnes -  
Secretario Asociación Coordinadora de  
Consejos Regionales de Córdoba Cooperativa  
Ltda. (FACE Córdoba) - Los Cisnes, Córdoba

**Nicolás Vicchi**

Coordinador Institucional de la Asociación de  
Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (ACOVA) -  
Mendoza, Mendoza

**Gisela Wild**

Directora de la Cátedra Abierta de Economía  
Social y Solidaria ICLA UNR - Secretaria Comité  
de Equidad de Género de Cooperativa de las  
Américas - Presidenta del Comité de Equidad  
de Género de la Confederación Cooperativa de  
la República Argentina (Cooperar) - Vocal de la  
Federación Santafeína de Cooperativas de  
Electricidad, Obras y Servicios Públicos Ltda. -  
Ibarlucea, Santa Fe

**Rubén Emilio Zeldá**

Ingeniero - Síndico de la Confederación  
Cooperativa de la República Argentina  
(Cooperar) - Ex presidente de la Cooperativa  
Hogar Obrero - Ex Presidente del Instituto  
Nacional de Tecnología Industrial (INTI) - Ex  
Director General de Evaluación y Control  
Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación  
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires

