

Políticas estatales para la economía social y solidaria. Arenas en disputa por la agenda de gobierno (Argentina, 2020)

State policies for social and solidarity economy. State as an arena for disputes of government agenda (Argentina 2020)

Sterling Plazas, Sandra; García, Ariel

Sandra Sterling Plazas ssterlingp@gmail.com

CEUR, Argentina

Ariel García arieltgarcia@conicet.gov.ar

CEUR, Argentina

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 21, núm. 36, 2021

Editor: José Vigil | jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 08 Junio 2021

Aprobación: 20 Agosto 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.36.e0013>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Sterling Plazas, S.; García, A. (2021) "Políticas estatales para la economía social y solidaria. Arenas en disputa por la agenda de gobierno (Argentina, 2020)" *DAAPGE Vol. 21*, N° 36, 2021, pp. 104-123. UNL, Santa Fe, Argentina.

Resumen: En esta investigación, a partir de las nociones de co-construcción, co-producción y arenas en disputa, nos interesa analizar las interfaces que se producen entre las organizaciones de la Economía Social y Solidaria (ESS) -especialmente las relacionadas con el cooperativismo de trabajo-, los dirigentes del sector y los encargados de las políticas estatales orientadas al sector en Argentina, durante los primeros meses del gobierno nacional asumido en 2019 y en el contexto de la pandemia de COVID-19. El enfoque adoptado es el de triangulación metodológica, centrado en fuentes de información primaria (cuestionarios autoadministrados con preguntas cerradas) y secundaria (bibliografía e informes oficiales). Consideramos al estado como arena en la que se despliegan, reproducen y condensan parte de las contradicciones a través de las disputas que entablan grupos sociales por recursos específicos. Desde esta perspectiva, identificamos tres arenas en las que se disputa la agenda de gobierno y determinan la co-construcción y mono-construcción de políticas productivas.

Palabras clave: Planificación del desarrollo, Política social, Presupuesto del Estado, Cooperativa, Pandemia.

Abstract: *In this research, based on the notions of co-construction, co-production and arenas in dispute, we are interested in analyzing the interfaces that occur between the organizations of the Social and Solidarity Economy (SSE), -particularity those related to the worker cooperatives-, the leaders of the sector and those in charge of state policies oriented to the sector in Argentina, during the first months of the national government assumed in 2019 and in the context of the COVID-19 pandemic. The approach adopted is that of methodological triangulation, focused on primary information sources (self-administered questionnaires with closed questions) and secondary (bibliography and official reports). We consider the state as an arena in which part of the contradictions are deployed, reproduced and condensed through disputes that social groups engage in over specific resources. From this perspective, we identify three arenas in which the government agenda is disputed and determine the co-construction and mono-construction of productive policies.*

Keywords: *Development planning, Social policy, State budget, Cooperatives, Pandemics.*

1. Introducción¹

En esta investigación, a partir de las nociones de co-construcción, co-producción e interfaces nos interesa analizar las arenas (disputas) que se producen en torno a la agenda pública para la Economía Social y Solidaria (ESS) en Argentina. Nos concentramos en el periodo comprendido entre la elección de Alberto Fernández como presidente y los primeros meses de gestión de la pandemia por COVID-19.² Identificamos tres arenas en las que los diferentes actores de la ESS disputan una alternativa a la lógica del modelo de acumulación del capital -comandado por el capital financiero-.³ La primera arena se encuentra condicionada por la representación social y política del sector de la ESS como agente productivo -preponderantemente nos referimos al cooperativismo de trabajo- y su participación en el gobierno. La segunda y la tercera están definidas por la disputa de la agenda productiva del gobierno en el contexto de la pandemia por COVID-19: mientras una se despliega en el ámbito de las políticas estatales orientadas a garantizar los puestos de trabajo, la otra se desenvuelve en el ámbito del financiamiento.

Partimos por cuestionar las perspectivas que suponen al estado como objeto monolítico, como figura espectral, dotado de una racionalidad weberiana, omnipresente en su capacidad y escindido de las sociedades. Concebimos al estado como una arena en la que se condensan parte de las contradicciones y luchas sociales a través de las disputas que entablan diversos grupos sociales. Desde esta perspectiva, las interfaces son un instrumento de operacionalización del estado que nos permite comprender las relaciones sociopolíticas, las configuraciones estatales en sus distintos niveles y las formas de subjetivación (Dallorso, 2012). Así, interpretamos las interfaces como espacios de intercambio y conflicto en los que se disputa el poder, así como se ponen en juego los proyectos y la gobernabilidad de la sociedad en un momento determinado (Insunza Vera, 2013, Gradin, 2018). En ellos, interactúan los diferentes niveles del estado, sus diferentes dependencias y estructuras, la sociedad civil, las organizaciones sociales, los agentes económicos, entre otros (Tapia, 2011, citado en Gradin, 2018). En el marco de la ESS, estas interfaces operan sobre el establecimiento de un proyecto económico -y de sociedad- alternativo a la economía de mercado, la construcción y consolidación de subjetividades y la representación de las demandas (Gradin 2018: 23).

En esta línea, las disputas por la agenda pública suceden en interfaces y se materializan en políticas estatales. Estas últimas son entendidas como la manifestación de interés por parte del estado para abordar, o resolver una cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1981), y por tanto, pueden identificarse cuando se despliega la intervención del estado o del poder público (Vaillancourt, 2011). En este sentido, las políticas estatales, en tanto resultado de un proceso de co-construcción, constituyen dispositivos en el que se articulan las líneas de fuerza de

los distintos actores gubernamentales, sociales y económicos, conformando una red de poder, saber y subjetividad (Tiranti, 2016).

Siguiendo a Vaillancourt (2011), la co-construcción se refiere a la participación de los actores sociales, agentes económicos y sociedad civil en la definición o la elaboración de las políticas estatales a partir de la identificación de sus fundamentos y orientaciones generales.

En esta dirección, los interrogantes que guían la investigación son: ¿cuáles son las arenas y las interfaces que se configuran entre la sociedad civil organizada en torno a la ESS? ¿cuál es la agenda de la ESS que se disputa en esas arenas? y ¿cuál es capacidad de los dirigentes del sector de la ESS y de los funcionarios del gobierno, referentes del sector de la ESS, de influir en la co-construcción de políticas productivas y financieras para el sector en el marco de un contexto extraordinario como la pandemia de COVID-19?

Para responder estas cuestiones nos centramos en el análisis del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y la Línea 1 del Programa de Trabajo Autogestionado como herramientas para garantizar los puestos de trabajo, y los instrumentos financieros bancarios y no bancarios de origen estatal dirigidos al sector de la ESS.

El enfoque adoptado es el de triangulación metodológica, centrado en fuentes de información primaria surgidas de la aplicación de dos cuestionarios autoadministrados con preguntas cerradas y complementado con el análisis de fuentes secundarias. El primero de los dos formularios estuvo enfocado en relevar las perspectivas de funcionarios, dirigentes del cooperativismo de trabajo, de crédito y del mutualismo, e investigadores vinculados al campo de la ESS y, el segundo, centrado en relevar las visiones de cooperativistas -asociados de cooperativas de trabajo, consumo, crédito, servicios públicos y de agricultura familiar-, y miembros de organizaciones y asociaciones de la ESS. En función de la inviabilidad de realizar encuentros in situ a causa del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), registrado en otoño de 2020, optamos por una estrategia de “bola de nieve” para seleccionar los encuestados, quienes respondieron los cuestionarios autoadministrados de forma escrita u oral (en este caso, mediante correos de voz). El proceso de recolección de información se realizó durante mayo de 2020, mes en el cual se obtuvieron sesenta y cinco respuestas entre ambos cuestionarios y cuyos principales resultados fueron objeto de la investigación del grupo Desarrollo Regional y Economía Social del CEUR/ CONICET (Sterling Plazas et. al., 2020).

Una vez culminado el proceso de recolección se procesaron de manera diferenciada ambos cuestionarios. Para el suministrado a funcionarios, dirigentes e investigadores se elaboró un texto único a partir de la identificación de cinco grandes dimensiones analíticas (situación previa al ASPO; impacto del ASPO; conocimiento sobre políticas estatales para el sector de la ESS; apoyo financiero recibido desde el sector de la ESS; y aporte de la ESS a la sociedad en el marco de la pandemia por COVID-19). Por su parte, el cuestionario suministrado a cooperativistas, miembros de organizaciones y asociaciones sociales fue sistematizado a partir de la construcción de una matriz de datos cualitativos a partir de seis dimensiones de análisis (impacto del ASPO; cambios en la relación con clientes, proveedores y asociados; apoyo estatal recibido; nuevas estrategias diseñadas en el marco del ASPO; vínculos con nuevos actores; y

percepciones a futuro). Este análisis de fuentes primarias ha sido complementado con el relevamiento y análisis de fuentes secundarias entre las que se destacan bibliografía académica, informes oficiales, documentos periodísticos vinculados al sector (provenientes de periódicos de ediciones locales y nacionales), boletines y/o comunicados propios de la ESS y estadísticas públicas.

La investigación se organiza en cuatro apartados. Luego de la introducción, exponemos los antecedentes teóricos, posteriormente describimos las tres arenas señaladas previamente y, por último, presentamos las reflexiones finales.

2. Antecedentes teóricos

Nuestra perspectiva teórica se interroga en torno a las concepciones que abordan al estado como un objeto monolítico, como una categoría universal con características regulares, escindido de la sociedad y del contexto histórico (Milliband, 1969, Abrams, 2015, Shore, 2010 y Abélés y Badaró, 2015). Desde este enfoque, el estado puede pensarse a su vez como instancia de articulación de relaciones sociales y aparato institucional (Oszlak, 1997). Este doble rol permite interpretarlo como un artefacto concebido para la cohesión e integración social (asimétrica y jerárquica) y una arena en la que se condensan parte de las contradicciones y luchas sociales a través de las disputas que entablan grupos sociales. En esta dirección, interpretar al estado como una arena de disputas supone asumir que en él convergen diversos actores sociales que disputan, desde diferentes posiciones el control de los recursos estatales, ya sean simbólicos o materiales (Gradin, 2018: 17).

Esta perspectiva implica cuestionar la separación entre estado, sociedad civil y mercado. Por el contrario, supone considerar una constante imbricación entre los mismos, en la que las representaciones y prácticas cotidianas que definen la gestión estatal se producen -y re-producen- en cada contexto sociohistórico.

En esta investigación nos interesan las alocuciones “sociedad civil”⁴ y “mercado” porque consideramos que las organizaciones de la economía social detentan un doble rol, están inscriptas en la sociedad civil y en el mercado (Vaillancourt, 2011: 6). Siguiendo a Rosenfeld (2005: 7) entendemos a la sociedad civil como “el ámbito en el cual se producen los intercambios (simbólicos, materiales, favores, prestigio) entre la esfera privada y la pública (estatal y no estatal)”. Está conformada por sujetos y organizaciones heterogéneas con intereses particulares y económicos que coexisten en tensión con su acción en la esfera pública y las estructuras propias del Estado, en tanto ponen en juego su capacidad para construir y apropiarse de la cuota de poder que le corresponde manteniendo su identidad y su autonomía (Cardarelli y Rosenfeld, 2002: 14). Por otra parte, consideramos que el mercado incluye a los actores individuales y colectivos del mercado del trabajo o de la economía de mercado (las empresas, los propietarios y dirigentes, los gestores, los trabajadores asalariados y autónomos, los sin empleo, etc.) y a las organizaciones de la ESS (Vaillancourt, 2011: 5).

Por lo expuesto, la sociedad civil y el mercado se ligan con el Estado a través de los funcionarios que integran la burocracia. Desde la posición que asumimos, la burocracia se concibe como la materialización del aparato estatal y una arena de conflicto donde las interacciones asumen diferentes rasgos según las características del régimen político en el cual se insertan (Oszlak y O’Donnell,

1981). Así, la burocracia está condicionada por los saberes y valores propios de quienes acceden al poder, sus lógicas, racionalidades y prácticas que adoptan en su paso por el Estado (Gradin, 2018: 270).

Siguiendo a Miliband (1969) identificamos dos categorías asociadas a los funcionarios de gobierno: la élite del estado, quienes conducen las instituciones estatales (gobiernos nacional y subnacionales, administración pública, fuerzas de seguridad, poder judicial y asambleas parlamentarias), y los servidores públicos, empleados estatales que ocupan las posiciones subalternas en la jerarquía administrativa. Desde la perspectiva de estado que adoptamos en esta investigación, resultan relevantes los dos. Los primeros por su incidencia directa en la conducción política del aparato estatal (Gradin, 2018: 23), y los segundos porque desde sus posiciones subalternas ostentan una posición de autoridad para mantener o transformar el orden social (Shore, 2010), valga decir, para configurar interfaces.

La interacción entre los actores de la sociedad civil, el mercado y el estado supone la presencia de lugares de mediación y de deliberación favorables a crear puentes (Enjolras (2006) y Dagnino (2002), citados en Vaillancourt, 2011: 18) para la gobernabilidad de la sociedad en un marco de conflictividad, y disputa por el poder (Gradin, 2018: 23). De acuerdo con Gradin (2018), la década de los 90 estuvo caracterizada por la crisis del modelo neoliberal, el cual puso en evidencia la crisis de representación entre sociedad civil y Estado. Esta situación dio lugar a transformaciones en las formas de mediación entre dichos actores. En particular, las organizaciones sociales de la ESS desplegaron estrategias de representación institucional que dieron lugar a una redefinición de la relación y mediación entre el estado y el sector (Ibídem: 15).

De esta manera, se fueron configurando interfaces, que entendemos como construcciones sociales, de carácter dinámico, en las que interactúan los diferentes niveles del estado, sus diferentes dependencias y estructuras, la sociedad civil, las organizaciones sociales, agentes económicos, entre otros (Tapia, 2011, citado en Gradin, 2018). Estas interfaces, en tanto espacios de poder, estaban integradas por una parte de la élite burocrática y por funcionarios subalternos.

Entonces, entendemos las interfaces como espacios de intercambio⁵ y conflicto, en los que los actores se vinculan intencionalmente y donde entran en juego los proyectos, fuerzas y estrategias de los actores estatales y sociales involucrados (Isunza Vera, 2013: 18). En el marco de la ESS, estas interfaces actúan sobre la construcción y consolidación de subjetividades, la representación de las demandas (Gradin 2018: 23) y sobre el establecimiento de un modelo económico alternativo al hegemónico, donde las relaciones de producción y distribución estén organizadas por el principio de solidaridad.

Desde nuestra perspectiva, las interfaces posibilitan la disputa sociopolítica por la agenda pública y las políticas estatales. Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981: 14) las políticas estatales son entendidas como el “conjunto de acciones y omisiones” que manifiestan el interés por parte del estado por abordar, postergar o resolver una cuestión. Dicha cuestión está determinada por las coyunturas técnicas, el contexto socio histórico y las particularidades del sector que lo moviliza. Por lo tanto, las políticas no son unívocas, ni homogéneas, ni permanentes (íbidem: 14), tampoco son procesos lineales que se generan

de arriba hacia abajo (Shore, 2010: 28). En cambio, pueden concebirse como procesos de co-construcción y co-producción que habitualmente recomienzan (Vaillancourt, 2011) y conforman una trama, una red de poder, saber y subjetividad (Tiranti, 2016). En este sentido, las políticas estatales constituyen dispositivos de poder en el que se articulan las líneas de fuerza de los distintos actores que intervienen, las relaciones políticas y administrativas, así como por los propios intereses y características de los funcionarios públicos que conforman la burocracia (Aguilar Villanueva, citado en Vallarino, 2007).

Por último, la co-construcción se refiere a la participación de los actores sociales, agentes económicos y sociedad civil en la definición o la elaboración de las políticas estatales a partir de la identificación de sus fundamentos y orientaciones generales (Vaillancourt, 2011). Por su parte, la co-construcción remite a la participación de los mismos actores en la implementación de las mencionadas políticas. Así, la co-construcción sucede antes de la adopción de las políticas, mientras que la co-producción se situaría en el momento de su aplicación.

3. Las disputas por la agenda de gobierno de la ESS

En esta sección exponemos las tres arenas en las que la ESS disputa una agenda de gobierno ligada a una alternativa al modelo de acumulación del capital.

La primera está determinada por la representación social y política del sector de la ESS como agente productivo -principalmente de las cooperativas de trabajo- y su participación en el gobierno. La segunda y la tercera están definidas por la disputa de la agenda productiva del gobierno en el contexto de la pandemia por COVID-19: una se despliega en el ámbito de las políticas estatales orientadas a garantizar los puestos de trabajo y la otra en el ámbito del financiamiento.

3.1 La arena por la representación social y política

La disputa por la representación social y política del sector de la economía social devino en una nueva estructura institucional y burocrática. Se desarrollaron nuevas funciones, se reacomodaron las líneas de fuerza entre los actores de la ESS y el estado, y se establecieron las prácticas culturales y sociales cotidianas del proceso de co-construcción de políticas (Shore, 2010). En esencia, como resultado de una mecánica de poder (Foucault, 2001, citado en Abélés y Badaró, 2015), entre el estado como agente real y los movimientos sociales de la ESS que acompañaron la elección del presidente Alberto Fernández, se configuraron nuevas interfaces que determinaron la intervención del estado como un actor más en el proceso sociopolítico en torno a la cuestión de la ESS (Oszlak y O'Donnell, 1981: 15). En esta investigación, ubicamos temporalmente esta arena entre las elecciones nacionales de octubre de 2019, en las que se elige a Alberto Fernández como presidente, y marzo de 2020, cuando se declara el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio -ASPO en Argentina.

El sistema electoral constituye la instancia principal para conformar la élite del estado (Miliband, 1969) y disputar los recursos estatales. Sin embargo, se pueden observar otros mecanismos que permiten incidir en la conducción del

aparato estatal y en el territorio. Las expresiones públicas de apoyo al gobierno, la incorporación en la gestión estatal y la gestión territorial de políticas estatales son algunos ejemplos (Gradin, 2018: 11). Tradicionalmente el sector de la ESS ostentaba una institucionalización restringida (Iglesias y Di Filippo, 2011, citado en Gradin, 2018: 86), en tanto su reconocimiento alcanzaba el de actores sociales, pero no el de agentes productivos. De esta manera, demandaban su participación dentro del gobierno recién asumido, en sus diferentes niveles, dependencias y estructuras, y su reconocimiento como agentes productivos. En esta dirección, se oficializó el nombramiento de representantes de Movimientos Sociales en las áreas encargadas de la promoción de la Economía Social y Popular en el Ministerio de Desarrollo Social, en la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI), en la Secretaría de Agricultura Familiar y en el Mercado Central del Área Metropolitana. Así mismo, se decretó el traspaso del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) del ámbito de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social a la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo (Decreto 157 de 2020), se designó a un referente del sector como su director, e incorporó a presidentes de las Confederaciones de Cooperativas y Mutuales al nuevo directorio y Consejo Asesor del INAES.

La incorporación de representantes del sector de la ESS a la gestión pública redefinió las relaciones políticas y el marco de alianza política entre estos y el gobierno (Gradin, 2018: 11). Por un lado, el estado haciendo uso de su poder infraestructural (Mann, 2006) se imbrica en la sociedad y facilitaba la co-producción las políticas. Por el otro, los dirigentes del sector despliegan estrategias de representación institucional que condicionan el funcionamiento de los dispositivos estatales transformando tanto la práctica cotidiana del Estado, como sus mecanismos de intervención y de despliegue territorial (Gradin, 2018: 26). Así se configuraron interfaces entre el Estado y el sector de la ESS, donde los funcionarios incorporados a la gestión estatal se instituían como un nuevo canal de vinculación entre ambos.

Dichas interfaces expresan la heterogeneidad del sector de la ESS, por lo que los espacios de intercambio (Bourdieu, 1997) involucran a referentes de la economía popular, las empresas recuperadas por los trabajadores, el cooperativismo -principalmente el de trabajo-, la agricultura familiar y las finanzas solidarias. Así, las formas de participación en la co-construcción y co-producción de las políticas estatales responden a nuevos equilibrios y estructuras de poder, signadas por los intereses de los distintos actores de la ESS cuyas demandas comienzan a ser consideradas institucionalmente por quienes toman decisiones (Cobb *et al.*, 1976). En ese momento, para un segmento considerable del sector, una parte significativa de la agenda de la ESS estaba contenida en la agenda de gobierno, y en tanto, el acceso al financiamiento se vislumbraba como una de las principales estrategias para el sector. Desde el cooperativismo de trabajo se propugnaba por la formulación de políticas estatales orientadas a la reactivación económica, en las que se “priorizara el trabajo y la y la producción” (funcionario del gobierno nacional ligado al cooperativismo del trabajo, comunicación personal, 3 de junio de 2020),⁶ a fin de revertir el complejo escenario asociado a los efectos de las políticas de raigambre neoliberal implementadas durante el periodo 2015-2019⁷ que había afectado particularmente a las cooperativas de trabajo y de agricultura

familiar (investigadores del campo de la ESS, comunicaciones personales del 15 y 22 de mayo de 2020).

En este contexto institucional y de consolidación de interfaces para la co-construcción de políticas sucede, en marzo de 2020, la definición del ASPO como medida preventiva ante la aparición de la pandemia por COVID-19 en Argentina. En ese momento, producto de la inesperada emergencia sanitaria, se produjo una alineación temporal de distintos sectores de la sociedad argentina en relación a la importancia de ampliar los horizontes de intervención del estado. A fin de sobrellevar los efectos socioeconómicos de la pandemia y, en términos de Mann (2006), contar con una mayor probabilidad de reproducción se le otorgó al estado una autonomía y poder infraestructural⁸ atípicos en los estados modernos (ibidem, 2006: 8). Esta situación alteró las prácticas culturales y sociales cotidianas del proceso de co-construcción de políticas Shore (2010), adoptadas al asumir el gobierno, y permitió diseñar y establecer políticas estatales con escasa o nula participación de actores sociales.

Los cooperativistas, dirigentes y académicos del sector de la ESS respaldaron y acompañaron la decisión del gobierno de privilegiar la salud de la población sobre el normal funcionamiento de la economía. Señalaron que la toma de posición del gobierno (Oszlak y O'Donnell, 1981) resaltaba los valores del movimiento cooperativo y de la ESS, en tanto “se priorizó al trabajador y a la trabajadora por sobre la rentabilidad y el negocio económico” (funcionario del gobierno nacional y referente del sector de la ESS, comunicación personal, 20 de mayo de 2020).

3.2 Las arenas de la ESS en el ámbito productivo: los puestos de trabajo y el financiamiento

Para efectos de esta investigación, las siguientes dos arenas pueden registrarse entre marzo y agosto de 2020, cuando producto de la pandemia por COVID-19 el gobierno establece el ASPO y define las medidas socio económicas para atender los efectos del mismo. Como consecuencia del ASPO una parte significativa del sector productivo debió suspender sus actividades, lo que profundizó las dificultades económicas y financieras de las cooperativas de todos los rubros (funcionario municipal ligado a las finanzas solidarias, comunicación personal, 19 de mayo de 2020).

La escasa o nula participación de actores sociales y agentes económicos se conoce como mono-construcción de políticas estatales (Vaillancourt, 2011: 18). Esta situación que se presentó, aproximadamente, entre abril y mayo de 2020, puso en riesgo la co-producción de las medidas definidas, y evidenció el histórico tratamiento residual de la ESS a la hora de diseñar y desarrollar estrategias de desarrollo productivo territorial y/o al definir políticas macroeconómicas (Sterling Plazas *et.al*, 2020).

El sector había logrado ser reconocido como agente productivo, aunque las políticas desconocían al nuevo sujeto político, dejando de lado la identidad y subjetividad construida (Shore, 2010: 36). Entonces, la disputa por la gestión de la pandemia se enmarcó en el ámbito de las políticas estatales productivas, en tanto las medidas privilegiaron las formas de organización empresarial, propias de la economía de mercado, por sobre las formas de autogestión asociativas. Dichas políticas, mono-construidas (Vaillancourt, 2011: 18), consistían en apoyo para

el pago de salarios, la prohibición de despidos por un determinado tiempo, un programa de crédito a tasa cero o tasas subsidiados con garantía estatal, canalizados a través de la banca comercial. Posteriormente, dicha banca privilegió a empresas de sociedades, con personal en relación de dependencia y con respaldo de propiedades y bienes personales o societarios de mercado, profundizando las dificultades de acceso al crédito que enfrentan, tradicionalmente, las cooperativas (Sterling Plazas, *et al.*, 2020: 47)

En este contexto, se desarrollan dos arenas por la co-construcción de políticas productivas acordes a la particularidad y heterogeneidad del sector. La primera se refiere a las políticas orientadas a preservar las fuentes de trabajo, y la segunda a los instrumentos financieros bancarios y no bancarios de origen estatal dirigidos al sector de la ESS. Desde el sector se demandaba una estrategia integral que comprendiera las necesidades del sector y que no fuera en detrimento de las iniciativas asociativas (investigadores del campo de la ESS, comunicaciones personales del 15 y 22 de mayo de 2020). Propugnaban a la ESS como motor de la reactivación, como una salida estructural y no temporal (dirigente del sector, comunicación personal 27 de mayo de 2020). Como respuesta, el gobierno redefinió sus formas de gobernar⁹ (Abélés y Badaró, 2015) y desplegó estrategias que devinieron en ajustes o creación de dispositivos específicos para el sector de la economía social.

3.3 La arena de la ESS por los puestos de trabajo: programa atp y línea 1

En la disputa surgida en torno al sostenimiento de los puestos de trabajo nos centraremos en el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y la Línea 1 del Programa de Trabajo Autogestionado. Las cooperativas han sido objeto de instrumentos generales de asistencia para la producción y el trabajo, a partir de encontrarse institucionalmente equiparadas a las PyMES (Decreto 332 de 2020). Sin embargo, debido a que la figura cooperativa no estaba incluida expresamente en las disposiciones legales, las medidas de contención resultaron limitadas, de difícil implementación y/o susceptibles de ser canalizadas a las empresas de capital. Esta limitación y la carencia de políticas estatales específicas para el sector de la ESS profundizó las dificultades financieras de las cooperativas, en especial de las cooperativas de trabajo, que en un corto tiempo perdieron su liquidez y su capacidad de pago (funcionario municipal ligado a las finanzas solidarias, comunicación personal, 19 de mayo de 2020).

El ATP ha sido una de las primeras políticas del gobierno. Se centró en la protección del trabajo en relación de dependencia en empresas de capital accionario, en detrimento del trabajo autogestionado y de los emprendimientos asociativos. Estaba dirigido a empleados formales del sector privado que trabajan en empresas altamente afectadas por la pandemia, a los monotributistas de categorías más altas y autónomos que registraron un recorte significativo en sus ingresos. Contemplaba también beneficios tributarios: el pago a 90 días del IVA declarado mensualmente y la reducción de alícuota para el pago de contribuciones patronales para cooperativas que tuvieran empleados y contaran con el certificado MiPyMe. Aquellos asociados a cooperativas que a su vez fueran monotributistas podían acceder de manera individual, pero no colectiva, por lo

que el programa no podía utilizarse para mitigar el impacto en los ingresos de las cooperativas o mutuales.

Ante esta circunstancia, el sector de la ESS pone en juego la co-producción de las políticas de asistencia a la producción, tanto en términos de puestos de trabajo como de financiamiento, y demanda la co-construcción democrática y solidaria¹⁰ de políticas acordes a su naturaleza y necesidades (Vaillancourt, 2011: 16). No se pretendía un privilegio para la economía social y solidaria, sino de, en vista de su reconocimiento como agentes productivos, expresar su voz entre aquellos otros actores productivos al momento de la definición de las políticas y programas públicos (ibidem: 18).

Las demandas suceden en interfaces recién configuradas, conformadas por algunos funcionarios de gobierno provenientes o referentes del sector, por lo que se ponía en juego la legitimación de estos últimos como representantes de un sector y como autoridades estatales para transformar el orden social (Shore, 2010). De esta manera, los dirigentes del sector de la ESS esperaban que con los “compañeros” que “subieron” al Estado se pudiera “disputar” la orientación de las políticas estatales (Gradin 2018: 302). Se esperaba poder combinar la racionalidad política, como lógica de acción (ibidem: 307), con tecnologías y formatos de intervención social de los principios cooperativos. En esencia, buscaban lograr la comprensión de la economía social como un sistema alternativo a la exclusión y especulación financiera que plantea el mercado. En el contexto de la emergencia, los dirigentes del sector de la ESS propugnaban ser considerados prioritarios a la hora de desarrollar estrategias productivas y/o al definir políticas macroeconómicas, toda vez que además de los bienes mercantiles, brindan servicios relacionados con actividades de cuidado comunitario -de atención a personas en riesgo, cuidado de niños o adultos mayores, de atención alimentaria, sanitaria y apoyo escolar-.

Sin embargo, los funcionarios, referentes del sector, se encontraron con diversas normas, rituales y prácticas burocráticas construidas bajo una idea de estado en la que las cooperativas son actores sociales y no agentes productivos. Así, hallaron su límite en la dificultad para transmitir a sus colegas de gabinete las particularidades y heterogeneidades, de las organizaciones de la economía social¹¹ y en cómo adaptar esas particularidades a los requerimientos burocráticos legales de la gestión pública (Perementier, 2012b: 449, citado en Gradin 2018, 303). Se trata de una tensión que trasciende la racionalidad técnica burocrática, vinculada con la distribución y flujo de los recursos materiales y financieros necesarios para la implementación de cualquier política (Oszlak y O’Donnell, 1981). En tal sentido, resulta ostensible una disputa en torno al régimen de acumulación, que comanda el capital financiero por sobre el trabajo.

De esta manera, las demandas del sector cooperativo propugnaban la “igualdad de derechos de las cooperativas de trabajo con respecto al modelo de asistencia que se dio a las empresas de capital tradicional encuadradas en el programa ATP del Ministerio de Desarrollo Productivo” (cooperativista y dirigente del sector, comunicación personal, 26 de mayo de 2020).

Las manifestaciones públicas de los dirigentes del sector y al interior de las interfaces configuradas se canalizaron en el relanzamiento de la Línea 1 del Programa de Trabajo Autogestionado, que establecía un subsidio mensual de \$6.500 durante dos meses cuando el ingreso individual por retorno de excedentes

de sus socios trabajadores fuera inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil -SMVM- (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Resolución 111 de 2020).

En este escenario de contradicciones entre demandas sectoriales y oferta de instrumentos estatales, el relanzamiento de la Línea 1 significó un reconocimiento a las demandas del sector y un primer paso en la co-construcción de las políticas estatales de apoyo al sector. Sin embargo, se registraban diferencias significativas en términos de montos con el ATP (que podía cubrir hasta 2 SMVM -el equivalente a \$ 33.750-) y exceptuaba a 2500 trabajadores autogestionados, en tanto no alcanzaba a los trabajadores autogestivos que lo hubieran recibido antes por 24 meses, ni tampoco a los que registraran ingresos mensuales superiores al SMVM (Tiempo Argentino, 9 abril 2020). A estas limitaciones, se sumaba la incompatibilidad con las asignaciones familiares de la ANSES, lo que conllevó a que algunos cooperativistas optarán por mantener las ayudas sociales en lugar de las productivas, convirtiéndolos en “actores productivos por abajo de cualquier programa social, como por ejemplo el salario social complementario que son \$ 8.750” (cooperativista y dirigente del sector, comunicación personal, 26 de mayo de 2020).

Esta arena puso en evidencia la porosidad y ambigüedad del estado en torno al reconocimiento de la ESS como agentes productivos. Por ello, se caracterizó por una “politización militante de la gestión”¹² (Gómez, 2010, citado en Gradin, 2018), de tal manera que los funcionarios del gobierno provenientes del sector “militaban el estado” dentro del sector de la ESS y “disputaban el estado” hacia dentro del mismo. Así, se observa una continua articulación de relaciones de fuerza (Abélés y Badaró, 2015) entre los funcionarios de las áreas de desarrollo social, producción y economía y los dirigentes y referentes del sector de la ESS que integran el gobierno. El Director de Políticas Integradoras de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, y referente del sector, Rafael Klejzer, afirmaba “el estado no se hizo para nosotros, eso está claro, pero lo estamos disputando. Hay una decisión política (...) de apostar a las cooperativas, y eso es lo que estamos tratando de hacer” (Ansol, 4 de septiembre de 2020). Se trataba de una tensión por la co-construcción específica de políticas productivas enmarcada en una disputa por la representación de los intereses del sector.

La situación de doble vulnerabilidad y de inequidad ante las PyMES influyó en la apertura a una nueva fase de co-construcción de políticas, con arreglos institucionales y burocráticos distintos, en la que participaron no solo los funcionarios de las áreas relacionadas con la economía social sino también aquellos encargados de las áreas de producción, empleo y trabajo.

Como resultado de esta nueva fase de co-construcción de políticas, el Gobierno Nacional decidió más que duplicar el monto mensual del subsidio individual, pasando de \$ 6.500 a \$ 16.500, a otorgarse a los trabajadores y trabajadoras de cada cooperativa y extender la temporalidad de la Línea 1 del Programa de Trabajo Autogestionado. La medida fue respaldada públicamente por dirigentes del sector cooperativo y evaluada como una solución acorde a sus necesidades.

Como se observa, esta fase de co-construcción de política estatal se desarrolla en un contexto de emergencia en el que se observa un doble movimiento. Hacia el interior del sector de la ESS se demandaba la formulación horizontal de políticas acordes a su naturaleza y necesidades, aunque ambas estuvieran lejos de ser homogéneas al interior del mismo. En el vínculo con los representantes de otras

áreas ministeriales, también se registra un debate solapado sobre el rol que cumple la ESS en la estructura económica. Esta cuestión abre la disputa por lo productivo en el ámbito financiero.

3.4 La arena de la ESS por el financiamiento

Así como hemos observado tensiones por lo productivo en relación con el sostenimiento de los puestos de trabajo, también se han registrado desavenencias entre el sector de la ESS y el gobierno nacional en torno al financiamiento. El acceso al mismo para las cooperativas y organizaciones de la ESS constituye una demanda de larga data. Las asimetrías de información, la falta de garantías reales, los costos de las operaciones iguales a los de los grandes préstamos, y su naturaleza de unidad autogestiva constituyen los principales obstáculos para que las cooperativas sean consideradas sujeto de crédito por la banca formal (Sterling Plazas et al., 2019). Esta particularidad ha propiciado la implementación de diversos instrumentos de financiamiento de origen estatal y sectorial, que ha devenido en un entrelazamiento entre las políticas sectoriales y estatales. Así, el sector de la ESS detenta experiencia en la gestión y organización de instrumentos financieros propios, y a su vez, participa en la co-construcción y co-producción de políticas estatales.

En este sentido, en esta arena los intercambios (Bourdieu, 1993, citado Ramos Berrondo, 2021) suceden en interfaces con actores más cercanos al sector de la economía social como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social –INAES-, la CONAMI y las áreas de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Por lo tanto, los límites con prácticas burocráticas y con la élite del estado (Miliband, 1969) resultarían menores.

Similar a lo acontecido con los programas para garantizar los puestos de trabajo, las medidas de acceso al crédito favorecían el trabajo en relación de dependencia por sobre el trabajo autogestionado y resultaban insuficientes, en especial para las cooperativas de trabajo (funcionario del gobierno nacional ligado a las finanzas solidaria, comunicación personal, 26 de mayo de 2020). Las políticas estatales consistieron en la creación e instrumentalización de nuevas líneas de créditos blandos en bancos públicos y privados, acompañados de garantías de respaldo del Fondo de Garantía Argentino (FOGAR), con cobertura de hasta el 100% del crédito para monotributistas, micro y pequeñas empresas. Los recursos públicos disponibles para nuevos créditos se canalizaron a través del sistema bancario público y privado. El portafolio de las nuevas líneas de créditos ha incluido préstamos para inversión, capital de trabajo y/o pago de salarios, con tasas de interés fijas que oscilaban entre el 18 % y 29 %.

Asimismo, el INAES ha autorizado a las cooperativas a utilizar la totalidad o parte del Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa, y a las mutuales la totalidad o parte de los excedentes realizados y líquidos que han estado destinados a la educación y capacitación mutua. En los dos casos los recursos deben destinarse a financiar proyectos propios y/o acciones asociativas dirigidos a atender, específicamente, necesidades originadas por la pandemia por COVID-19 en Municipios o Comunas en las que se encuentre radicada su sede principal o sus sucursales.

En este contexto, los dirigentes del sector evaluaron la posibilidad de lograr financiamiento con fondos propios del sector y, por tanto, gran parte de sus actores continuó su operatoria de créditos con recursos propios o provenientes de la CONAMI (dirigente del sector de la ESS, comunicación personal, 29 de mayo). Se priorizó la asistencia, fundamentalmente, de cooperativas de trabajo que durante los primeros 50 días del ASPO no accedieron a las medidas de alivio otorgadas por el gobierno nacional (Fundación La Base, 2020). Las mutuales y cooperativas de ahorro y crédito, aunque vieron limitada su acción por la canalización de recursos estatales a través de la banca pública y privada, se asistieron recíprocamente y otorgaron préstamos a tasas blandas con condiciones flexibles (presidente de un gremio cooperativo, comunicación personal, 18 de mayo de 2020).

En el interior del aparato burocrático se observa ambigüedad en la formulación de los dispositivos estatales para la ESS (Shore, 2010: 43). En la co-construcción de políticas estatales es fundamental identificar el agente autoritario detrás de la iniciativa, pues de lo contrario resulta incierto resistir (Shore, 2010: 43) o disputar los recursos estatales. Las políticas para garantizar los puestos de trabajo (como ATP y Línea 1) han estado principalmente desplegadas desde el Ministerio de Desarrollo Productivo. Por su parte, las políticas de financiamiento son identificadas con el Ministerio de Desarrollo Social, aunque el acceso al financiamiento en la banca comercial y los avales patrimoniales se incluyen en la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo, por lo que el “autor” (íbidem: 43) de las mismas resulta ser también este último. Así, esta arena también sucede en interfaces con actores que desconocen las particularidades del sector.

Para que las cooperativas o mutuales pudieran acceder a los préstamos debían disponer del certificado MiPyME o contar con empleados. Por caso, podemos mencionar la línea de crédito del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) destinada a financiar capital de trabajo para MiPyMES y cooperativas con certificado MiPyME, a una tasa fija anual de entre 19 % y 24 % con aval de una Sociedad de Garantía Recíproca o Fondo de Garantía. Los créditos contaban con un plazo de hasta 12 meses con hasta seis meses de gracia, y de acuerdo con el Ministro de Desarrollo Productivo de la Nación, Matías Kulfas, el objetivo era financiar una nómina salarial completa (Telam, 17 de marzo de 2020).

La disputa integraba demandas históricas, el acceso al financiamiento formal, con demandas coyunturales, transferencias directas de recursos a tasa cero para sostener el capital de trabajo. Entonces, se propugnaba por: i) el diseño de programas de crédito popular, ii) alternativas de financiamiento a tasas blandas para la reactivación de la producción, iii) políticas de inyección directa de recursos, a través de la contratación o la compra pública, iv) programas de obra pública local, y v) el desarrollo de un Fondo de Emergencia.

Como consecuencia de los intercambios en las interfaces y las manifestaciones públicas el gobierno reconoció la necesidad de asistir a todos los actores productivos (Ansol, 2 de junio 2020) y realizó ajustes en las medidas de financiamiento. Por un lado, el INAES, el Ministerio de Desarrollo Productivo y el Banco Nación, a través del FONDEP (Fondo Nacional de Desarrollo Productivo), lanzaron una línea de crédito bancario con tasa subsidiada del 18 % y avales estatales del Fondo de Garantía Argentino (FOGAR). Como complemento a la línea de crédito, las políticas estatales han incluido la

ampliación y creación de fideicomisos públicos y el lanzamiento del Programa Recuperar como línea de asistencia específica para el sector.

Los fideicomisos públicos adaptaron sus condiciones de acceso y tratamiento de las penalidades para atender las particularidades del sector de la ESS y, en especial, la situación de vulnerabilidad de diversas iniciativas autogestivas (como las cooperativas de trabajo) altamente dependientes de la dinámica del mercado interno. Así, además del fideicomiso de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) se instrumentó un fideicomiso en la Secretaría de Economía Social, que interviene como garante de las empresas recuperadas para obtener liquidez (cambio de cheques, venta de facturas) y tener acceso a los seguros de caución necesarios en grandes contratos.

El Programa Recuperar en su inicio contemplaba ocho líneas de financiamiento no bancario: cuatro de subsidios y cuatro de crédito con una tasa de interés de 3 % anual.¹³ El financiamiento no bancario estaba dirigido a la adquisición de máquinas, herramientas y capital de trabajo para fábricas recuperadas y empresas en proceso de recuperación o que están iniciando su actividad como cooperativa (Telam, 11 de mayo 2020)

En suma, los diversos dispositivos financieros orientados a la ESS constituyen una arena con “fronteras activas” y límites difusos en el que las emergencias y una dificultad de trasladar las particularidades del sector a la agenda de gobierno suelen ser habituales. En un contexto de significativa vulnerabilidad, sobre todo registrada en los indicadores de empleo y actividad del primer semestre de 2020, las soluciones brindadas tanto en términos de las políticas de producción como de instrumentos financieros deberían entenderse como un paliativo, una forma de intervención disuasoria de la escala de conflictos al interior del sector de la ESS y una forma indirecta de aplazar la resolución de demandas históricas y de la agenda del sector.

4. Reflexiones finales

En esta investigación hemos asumido que las políticas estatales no suceden en el vacío; sus delimitaciones, posibilidades y potencialidades performativas se ligan con los sujetos sociales que las imaginan, definen e implementan. En situaciones de emergencia se pueden poner en cuestión el lugar que las políticas le otorgan a diversos colectivos que integran el heterogéneo sector de la ESS.

En función de lo expuesto, pueden observarse las interfaces en tanto espacios de intercambio y disputa. En estas interfaces resulta evidente el desafío que implica para la ESS, y en particular para el cooperativismo de trabajo, disputar el Estado y consolidar una agenda de gobierno en la que se les considere un actor preponderante/protagónico en la co-construcción, valga decir co-producción, de políticas económicas y no sólo de políticas sociales. Como contraparte, también cabe interrogar al sector en tanto vehículo necesario para la implementación de políticas sociales.

Del análisis expuesto en relación a la co-construcción surgen dos reflexiones. La primera, en casos como el de INAES, aunque funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Productivo, ha orientado su accionar a la toma de medidas de orden administrativo y posibilitar espacios de intercambio entre la sociedad, el sector de la economía social y el aparato estatal. Así, se

observa que la institucionalidad construye la agenda pública a partir de las demandas de cooperativas y busca sobrellevar emergencias de distinta escala con herramientas administrativas y espacios de articulación. No obstante, la co-construcción resulta parcial, fragmentaria, temporaria, suele estar ligada a la emergencia y posterga conflictos emergentes, disolviendo puntualmente demandas socioproductivas. En cierta medida, pareciera tratarse de diálogos en ritmos distintos, el del funcionario y la caja de herramientas por un lado y, por otro, el de integrantes del sector de la ESS que apoyan e integran el gobierno recién asumido, aunque reclaman soluciones que consideran deben ser abordadas por el estado.

La segunda reflexión implica comprender que diversos dispositivos instrumentados con orientación a las empresas de capital evidencian una escasa permeabilidad a adaptarse a las particularidades y heterogeneidades del sector de la ESS. En este sentido, resulta relevante indagar la dimensión funcional de las políticas estatales y, más específicamente, las estatalidades. Aquí subyace el hecho de que la co-construcción de instrumentos debiera partir por descosificar las políticas como mero producto técnico y/o instrumentado al margen de las demandas de un sector específico de la sociedad cuyo ascendente en las agendas de gobierno solo en las últimas décadas ha comenzado a resultar significativo. En esta dirección, integrar a la co-construcción como un momento integrado a la co-producción de los instrumentos.

Por último, en el análisis expuesto, el estado como objeto es aprehendido en tanto artefacto y arena en la que se despliegan, reproducen y condensan parte de las contradicciones y luchas sociales a través de las disputas que entablan grupos sociales por recursos específicos. En esta investigación, hemos identificado tres arenas que determinan la co-construcción antes aludida y que suceden en interfaces. En estos espacios se replican las ambigüedades del estado, se ponen en evidencia las múltiples prácticas estatales y los límites burocráticos. Están enmarcadas por el contexto socio-histórico, por lo que se caracterizan por ser dinámicos. En su interior se producen disputas sociopolíticas por los recursos estatales materiales y simbólicos, y en el caso de la ESS, también surgen confrontaciones por un proyecto de país y, sociedad, alternativo a la economía de mercado.

En primera instancia, se observa una disputa por la representación social y política del sector como agentes productivos. Al inicio del Gobierno Nacional, en diciembre de 2019, se configuró una nueva interfaz en la que se redefinieron equilibrios y se reestructuraron las relaciones en el sector de la ESS y sus formas de participación/integración en la arena estatal. Esta participación se observó en el organigrama estatal, en las posibilidades de orientar recursos y concebir acciones con presupuesto acorde a sus finalidades.

Posteriormente, con el anuncio del ASPO, en marzo de 2020, el contexto lleva a una alineación temporal de distintos sectores de la sociedad argentina en relación a la importancia de ampliar los horizontes de intervención del estado. Esta alineación en relación al interés general que perseguía el Gobierno Nacional, centrado el cuidado de la salud de la población, fue desvaneciéndose en la medida que las desavenencias por la distribución de las pérdidas de ingresos cobraron centralidad, y en tanto la mono-construcción de políticas públicas privilegió a las empresas de capital tradicional por sobre las iniciativas asociativas.

Entonces, se observan dos arenas, ubicadas temporalmente entre marzo y agosto de 2020, en la que se disputa la agenda pública productiva en medio de la gestión estatal por la pandemia por COVID-19. Identificamos una ligada al sostenimiento de la producción, en términos de puestos de trabajo, y la otra en torno al financiamiento bancario y no bancario de la ESS, a partir del INAES, la CONAMI y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En ambas arenas, pero principalmente en la ligada a la conservación de puestos de trabajo, se observa una politización militante de la gestión. Los referentes del sector que se insertan en la gestión pública encuentran limitantes burocráticos y de prácticas estatales para definir políticas que conserven la particularidad del sector.

En suma, los interrogantes planteados por esta investigación en torno a las arenas e interfaces, en tanto nociones operativas, nos permiten adentrarnos en la complejidad que implican las formas de intervención del estado, así como en torno a la co-construcción de agenda de la ESS alumbramos nuevos interrogantes: ¿el sector de la ESS posee capacidad y decisión de construir puentes con la gestión pública a partir de la formación de funcionarios que provengan del mismo?, ¿cómo concebir mediadores con capacidad de interpretar las demandas que desarrollan las sucesivas arenas?, ¿cómo lograr mayor representatividad de la heterogeneidad del sector de la ESS en la agenda de gobierno? ¿cómo se configuran las interfaces y se desarrollan arenas al interior del sector de la ESS? Son inquietudes a develar en futuras investigaciones.

Referencias

- Abélés, M. & Badaró, M. (2015). *Los encantos del poder: Desafíos de la antropología política* (1ª Edición). Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En P. Abrams, A. Gupta & T. Mitchell (eds.), *Antropología del Estado*, pp. 17-70. México. Fondo de Cultura Económica.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2002). "La gestión asociada: una utopía realista". Disponible en: <<http://www.coodi.com.uy/redoeste/docs/bibkiogeneral/la%20gestion%20asociada%20Una%20utopia%20realista%20-%20Cardarelli-Rosenfeld%202002.pdf>> (Consultado el 15 de Marzo de 2021)
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2008). "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales". Disponible en: <https://blogs-fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2//files/2018/09/Cardarelli_Rosenfeld_Conlasmejoresintenciones.pdf> (Consultado el 15 de marzo de 2021)
- Cobb, R. et al. (1976). "Agenda building as a comparative political process". *The American Political Science Review*, 70(1), pp 126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>
- Dallorso, N. (2012). "Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales". *Estudios sobre Estado y Sociedad*, XIX(5). Buenos Aires, Espiral
- Fundación La Base (2020). BREVE INFORME. Asistencia financiera a cooperativas durante la cuarentena. Disponible en Instagram [@labaseargentina] https://www.instagram.com/p/CApzRYpgxB/?utm_source=ig_web_copy_link (Consultado el 26 de mayo de 2020).

- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política. Los estilos de gestión del Movimiento Barrios de Pie (2003-2019)* (1a. Edición). Libro digital PDF. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.
- Isunza Vera, E. (2013). "Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre la rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de igualdad compleja". En A. Monsiváis C. (ed), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, pp 17-30. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Centro Mexicano para la Filantropía.
- Mann, M. (2006). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, pp 1-43. UAM-AEDRI
- Milliband, R. (1969). *The State in Capitalist Society* (F. Aramburo, trad.). México. Siglo XXI.
- Oszlak, O. (1997). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En A. Belmonte et. al. (eds): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, Volumen II*. Fundación CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO*, 4, pp 1-28. Buenos Aires.
- Presta, S. (2019). "Trabajo, economía social y solidaria y nuevas tendencias tecnológicas". *Trabajo y Sociedad*, 32, pp 567-589. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Argentina.
- Ramos Berrondo, J. (2021) La brecha entre el territorio y el escritorio. Vivencias de los actores sobre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar. En Cowan Ross, et. al. (comps), *Hacer Estado en el Campo*. 1a ed. Universidad Nacional de San Juan (Viento Sur / Larreta, Gerardo; Casas, José), pp 227-260
- Rosenfeld, M. (2005). "Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil". *Cuadernos de Observatorio Social*, 7, pp 1-19
- Shore, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49. Universidad de Los Andes. Colombia.
- Sterling Plazas, S. et al. (2019). "Finanzas solidarias: aprendizajes del Fondo Rotatorio Cooperativo de FECOOTRA". *Revista de Ciencias Sociales. Segunda época* N° 35. Universidad Nacional de Quilmes
- Sterling Plazas, S. et al. (2020). *Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de Pandemia COVID-19*. Centro de Estudios Urbanos y Regionales -CEUR/CONICET.
- Tiranti, S. (2016). "Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico: un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7
- Vaillancourt, Y. (2011). "La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas". *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 3. Universidad Nacional de Buenos Aires. Argentina.
- Vallarino, P. (2007). "Agenda de gobierno y transformaciones en el Estado municipal: el caso de Gral. San Martín durante las gestiones Ivoskus". *Serie Documentos de*

Trabajo, 23, pp 1-30. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de San Martín

Notas de prensa

Ansol. (2020, 2 de junio). El Ministerio de Producción incorpora a cooperativas de trabajo en los créditos con tasa subsidiada 18%. *Ansol - Agencia de Noticias Solidarias*. <https://ansol.com.ar/2020/06/03/el-ministerio-de-producicon-incorpora-a-cooperativas-de-trabajo-en-los-creditos-con-tasa-subsidiada-18/>

Ansol. (2020, 4 de septiembre). Desarrollo Social creó líneas para cooperativas de trabajo. *Ansol - Agencia de Noticias Solidarias*. <https://ansol.com.ar/2020/09/04/desarrollo-social-creo-lineas-para-cooperativas-de-trabajo/>

Economía Solidaria. (2020, 10 de marzo). El INAES fijó los 4 principios de las Mesas de Fomento del Asociativismo y la Economía Social. *Economía Solidaria*. El periódico de la Economía Social y Solidaria. <https://www.economiasolidaria.com.ar/el-inaes-fijo-los-4-principios-de-las-mesas-de-fomento-del-asociativismo-y-la-economia-social/>

Telam. (2020, 17 de marzo). Lanza un plan de \$350.000 millones en créditos a tasa subsidiada para mantener el empleo. *Telam - Agencia Nacional de Noticias*. <https://www.telam.com.ar/notas/202003/441867-lanza-un-plan-de-350000-millon-es-en-creditos-a-tasa-subsidiada-para-mantener-el-empleo.html>

Telam. (2020, 11 de mayo). Lanza un programa de ayuda a empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores. *Telam - Agencia Nacional de Noticias*. <https://www.telam.com.ar/notas/202005/462456-lanza-un-programa-de-ayuda-a-empresas-y-fabricas-recuperadas-por-sus-trabajadores.html>

Tiempo Argentino. (2020, 9 de abril). Oficializan el relanzamiento de un subsidio para cooperativas de trabajo. *Diario Tiempo Argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/nota/oficializan-el-relanzamiento-de-un-subsidio-para-cooperativas-de-trabajo>

Normativas

Administración Pública Nacional - Presidencia de la Nación. (2020, 1 de abril). DECNU-2020-332-APN-PTE. *Por el cual se crea el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción para empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras afectados por la emergencia sanitaria*.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227988/20200420>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2020, 3 de abril). Resolución 111. *Por la cual se resuelve sustituir el texto del Apartado I.- "Ayuda económica individual (Línea I)" del Numeral 3.3 - "Apoyo técnico y económico para la implementación de proyectos" del Capítulo 3 - "Circuito Operativo" del Reglamento Operativo del Programa Trabajo Autogestionado*. RESOL-2020-111-APN-SE#MT

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227607/20200407>

INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social). (2020, 21 de abril). Resolución 7. *Por la cual se aprueba el trámite de emergencia para la constitución de Cooperativas y Mutuales*. RESFC-2020-7-APN-DI#INAES.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228177/20200423>

Notas

- 1 Este artículo surge como resultado del estudio “Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de Pandemia COVID-19”, realizado por el grupo de Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales -DRyES-CEUR-, en el cual se relevó información sobre las principales problemáticas, las estrategias desarrolladas y las propuestas y proyecciones futuras de las organizaciones de la Economía Social y Solidaria.
- 2 Alberto Fernández fue elegido presidente en octubre de 2019 y asumió el 10 de diciembre del mismo año. En Argentina la emergencia sanitaria por COVID-19 se declara en marzo del 2020, de tal manera que el inicio de su mandato está marcado por la gestión de la pandemia.
- 3 Como campo en construcción, la ESS nuclea variadas experiencias -cooperativismo y mutualismo “tradicional”, economía popular, empresas recuperadas. Una de las principales características, independiente de la definición que se adopte, es que la ESS se construye en oposición al capitalismo. En este sentido, los diferentes actores comparten como preceptos básicos: mejoramiento de la calidad de vida como finalidad; gestión democrática basada en la justicia social, horizontalidad y reciprocidad; centralidad del valor de uso sobre el valor de cambio y organización autónoma del sector estatal y privado lucrativo
- 4 Lechner (1999, citado en Cardarelli y Rosenfeld, 2008: 4) advierte que sociedad civil es un término ambiguo, con múltiples connotaciones y de carácter polémico que sirve más que nada para señalar una problemática; y que su ambivalencia redundante en eficiencia política en tanto permite invocarla sin definirla
- 5 En esta investigación entendemos los intercambios en el sentido planteado por Bourdieu (1997, citado en Ramos Berrondo en Cowan Ros, et, al. (comp), 2021: 248). Esto es, se diferencian de una transacción porque no tienen precio explícito, sino que existe una expectativa de retorno de las partes (obsequios y contra-obsequios), en las que el tiempo y la forma otorgan dinamismo a las interfaces
- 6 Para resguardar la identidad de la fuente se usará, en todos los casos, el cargo o rol en lugar del nombre
- 7 Entre las definiciones centrales de este lapso, cabe citar el aumento de tarifas de servicios públicos y tasas de interés, el encarecimiento de insumos, los desincentivos a procesos productivos autogestionados, la apertura comercial y la disminución de iniciativas de financiamiento estatal.
- 8 De acuerdo con Mann (2006: 6-8) el Estado detenta, en distintos grados, dos tipos de poder: autonomía de poder y poder infraestructural. El primero se refiere a la capacidad de la élite del estado para tomar decisiones sobre la sociedad civil, mientras que el segundo contempla la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas a través de su propia infraestructura.
- 9 Para Abélés y Badaró (2015) el arte de gobernar es el conjunto de prácticas a través de las cuales se logra estructurar el campo de acciones eventuales de los otros.
- 10 La co-construcción democrática y solidaria de políticas públicas de calidad implica el reconocimiento de la participación de los actores de la economía social, al igual que una relación de tipo asociativa entre el Estado y esos actores
- 11 Por citar un ejemplo, ninguna de las medidas comprendía la posibilidad de cubrir el retiro de excedentes por parte de los socios, como sí lo hacían en con el sueldo de las principales empresas a través del ATP.
- 12 La noción “politización militante de la gestión” permite entender la militancia como una tecnología legítima de gestión estatal basada en la racionalidad política. Se refiere a la politización de la gestión, en tanto “militar, disputar y representar al Estado” (Gradin, 2018: 305)
- 13 Subsidios: i) Recuperar: para facilitar la continuidad a las empresas en crisis, ii) Capacitación integral: para trabajadores y cuadros productivos o comerciales, formación permanente e integral, iii) Infraestructura y ambiente: para acceder a requisitos de seguridad e higiene, ambiente de trabajo, uso de energía, evitar la

contaminación y, iv) Empezar de nuevo: empresas que perdieron la totalidad del capital de trabajo, compra de insumo y materias primas. Líneas de crédito: i) Mejor producir: para la compra de maquinaria y renovación tecnológica, ii) Más Trabajo: para la compra de insumos y materias primas, iii) Asistencia financiera: un instrumento de garantías para las recuperadas que baja los costos financieros y, iv) Igualar: ser sujetos de créditos en la banca oficial.