



La importancia de investigar políticas de economía popular, social, solidaria a nivel subnacional en Argentina. Aportes a partir de la provincia de Buenos Aires y el Conurbano

Ruth Muñoz, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, rmunoz@ungs.edu.ar

Resumen

Existe consenso en la literatura sobre la importancia de abordar lo subnacional en el campo de las políticas de economía popular, social, solidaria. En la Argentina constituye un tema relevante también por razones empíricas ya que la escala más trabajada es nacional. Dado que la Provincia de Buenos Aires es un objeto de estudio prácticamente ausente y con importantes desarrollos desde fines de 2019, el artículo aborda de manera breve el sentido y las transformaciones de las políticas nacionales entre 2002-2019 para luego desarrollar las provinciales que siguieron la misma impronta. También presenta algunos rasgos del nivel municipal, junto con líneas de investigación interesantes de ser profundizadas. En particular, problematiza la cuestión de la aditividad de los adjetivos (popular, social, solidaria, entre otros) que requiere una profundización teórica y política para el logro de mejores condiciones de institucionalidad y sostenibilidad de estas economías.

Introducción

En este artículo nos abocamos a reflexionar sobre la importancia de jerarquizar investigaciones subnacionales tanto de organismos como de políticas públicas del campo de la economía popular, social, solidaria. Lo hacemos a partir de los hallazgos de nuestra tesis doctoral (Muñoz, 2022), que se ocupa del Conurbano Bonaerense.

Por razones de espacio, prácticamente no podremos desarrollar cuestiones conceptuales. Apenas enunciar que se trata de un abordaje sustantivo de la economía, por tanto, empírico, y también, que es abarcativo de las diversas expresiones del campo orientado por la reproducción de la vida humana y de la naturaleza, pudiendo encontrar una buena síntesis de nuestra aproximación en Coraggio (2018 y 2020). Puede ser ilustrativo de nuestra perspectiva, que entre los objetivos específicos de nuestra tesis nos propusimos: “Explorar la existencia de políticas de economía social y solidaria (ESS) locales y supralocales y de organismos estatales municipales específicos en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense en 2012-2018; Caracterizar los organismos y las políticas identificados en 2016-2018”. Para ello, procedimos (además del análisis de fuentes secundarias y documental), a través de la autoidentificación nominal que realizaban los agentes municipales en entrevistas, asociándolos a los siguientes términos clave:



economía popular, economía social, economía solidaria, cooperativismo, asociativismo, autogestión, empresas recuperadas y las diversas combinaciones posibles entre ellos¹.

Abordar lo subnacional en este campo de políticas constituye un tema relevante tanto por razones teóricas como empíricas. Con respecto a las primeras, existen en la escala local condiciones más favorables que en los niveles supralocales para reconocer las especificidades de estas economías y promoverlas con instrumentos más adecuados. Esto se fundamenta en las relaciones de proximidad que producen sinergias específicas (Laville, 2016), junto con los principios de territorialidad y participación que, a su vez, contribuyen a la construcción de “otro Estado” (Hintze, 2014; Coraggio, 2011ayb). En particular, tal y como desarrollan Mendell y Alain (2013), asumiendo que la ESS es una economía imbricada localmente,

las políticas de tipo top-down, incluso cuando tienen buenas intenciones, frecuentemente no pueden tener en cuenta las necesidades y realidades particulares de las empresas e iniciativas locales de ESS y pueden dar lugar a políticas que no sean efectivas y, a menudo, son costosas de reajustar. La otra cara es que cuando las demandas de las prácticas de la ESS y sus redes no tienen en cuenta las capacidades y prioridades gubernamentales, tienen pocas chances de ser encaminadas. Por tanto, el fortalecimiento de las alianzas y la creación de espacios institucionales para el diálogo entre los actores de la ESS y el gobierno es necesario para que la ESS alcance su potencial. (Mendell y Alain, 2013: 2)

El creciente interés en la escala local y en espacios institucionales como los mencionados por las autoras, es compartido por el resto del mundo. Una muestra de ello es el Proyecto del UNRISD “Promoción de la ESS mediante políticas públicas: Directrices para los gobiernos locales”².

En cuanto a las razones empíricas, en virtud de que la escala más trabajada en Argentina viene siendo la nacional, poco se sabe de lo subnacional, tanto a nivel provincial como municipal. En el caso del Conurbano, la mayoría de los trabajos tiene un alcance acotado en uno o dos municipios y se construyen fundamentalmente a partir de trabajos de tesis: Moreno (Repetto, 2010; Muñoz, 2007), Morón (Murchio, 2012; Srnc, 2013), San Martín (Barnes, 2018), San Miguel (Barnes, 2018), entre otros.

En 2015 iniciamos un proyecto de investigación³ que, hasta donde conocemos, fue el primer intento de reconstruir el panorama de políticas municipales sobre varios campos de políticas.

¹ Fue requisito para considerar cada una de las políticas identificadas, que tuvieran al menos un año de implementación y que siguieran vigentes al momento del cierre del trabajo de campo. Cabe señalarse que para el próximo proyecto que estamos iniciando en 2023 que actualizaremos el campo en todo el Conurbano, hemos ampliado con otros términos claves, entre los cuales: las mutuales, las empresas sociales, la economía comunitaria.

² <https://www.unrisd.org/en/research/projects/promoting-sse-through-public-policies-guidelines-for-local-governments>

³ Se trata del Proyecto de Investigación Orientado PIO-CONICET-ICO/UNGS: “Políticas sociales y económicas en los municipios del Conurbano Bonaerense” (2015-2021), dirigido por Adriana Rofman y codirigido por la autora. Dos publicaciones desarrolladas en ese marco, a través del Observatorio del Conurbano, son: Muñoz, R. (2017). “Políticas de economía social y solidaria en municipios del Conurbano Bonaerense. Avances en su institucionalización”. *Newsletter* de septiembre de 2017 del Observatorio del Conurbano Bonaerense (ICO-UNGS). Nota central. Disponible



Los resultados de ese trabajo nos permiten dar cuenta de la institucionalización de organismos y políticas. Encontramos, en general, una heterogeneidad y riqueza que nos lleva a tematizar sobre la importancia de llevar adelante más investigaciones que reflejen las realidades desde lo local. Si bien por razones de espacio no podemos desplegar nuestros hallazgos a nivel municipal, compartiremos algunos rasgos y líneas de investigación interesantes de ser profundizadas. Asimismo, dado que la Provincia de Buenos Aires es un objeto de estudio prácticamente ausente para nuestro período de análisis, y con profundas transformaciones posteriores en un sentido positivo, desarrollamos las políticas provinciales del período 2002-2019 para que puedan ser tomadas como base comparativa en futuras investigaciones.

Entre la economía social, la economía popular y el emprendedurismo. El derrotero de las políticas nacionales y la provincia de Buenos Aires de la posconvertibilidad hasta 2019

Las políticas de nuestro interés comenzaron a surgir a nivel nacional en 2002⁴, a partir de los gobiernos del denominado en ese momento Frente para la Victoria (FPV) o más corrientemente kirchneristas (2003-2015), a través de una impronta renovada, especialmente de las políticas sociales que, según Grassi (2012), empezaron a tener “nuevamente al trabajo como el elemento que ensambla la vida social”. Se trató de cambios en el discurso político que la autora sostiene que requieren ser “tomados en serio” para la comprensión y análisis del proceso de la política social (Grassi, 2012: 12), advertencia que toma aún más relevancia a la luz de las transformaciones con el gobierno de Cambiemos (2016-2019).

El esmero por implementar a cabalidad las políticas del Consenso de Washington en la década de los noventa, terminó con los peores indicadores socioeconómicos (21,5% de desempleo en 2002 en el país, estando casi la mitad de los hogares del Conurbano bajo la línea de la pobreza y 22,3% indigentes). A partir de la salida de la convertibilidad, se inicia un período con cambios sustantivos. En términos de Neffa (2012):

Una de las grandes diferencias con el régimen de la convertibilidad fue el fortalecimiento del Estado, con una orientación crítica hacia el neoliberalismo y al proceso de financiarización, su activa participación como regulador de la economía, la reconstitución de las reservas de divisas en el Banco Central, la instauración de un sistema de regulación administrada del mercado de cambios, y el apoyo brindado al sector industrial y a las Pymes. (Neffa, 2012: 26)

en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Newsletter/2017Septiembre/index2.html> (con datos preliminares); y los datos definitivos se expusieron brevemente en Foglia, C. y A. Rofman (2019). “Municipios del Conurbano: una gestión pública para el siglo XXI”. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Municipios-del-Conurbano.pdf>

⁴ Tomamos 2002 (en lugar de 2003), debido a que en dicho año surgen los Bancos Populares de la Buena Fe, que son un antecedente a las políticas de microcrédito, a las que luego se subsumirían.



El apoyo no se restringió sólo “al sector industrial y a las pymes”, visión de la economía mixta con dos sectores que suele ser hegemónica, sino que se inició una fase de apoyo a otras economías a través de lo que Hopp (2017) califica como:

un conjunto de políticas de promoción de la economía social, orientadas a la creación y apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de la creación de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades laborales y brindar protección social a los trabajadores que las integran. (Hopp, 2017: 20)

En la literatura encontramos aportes que analizan estas políticas en la escala nacional en términos más generales, y otros dedicados a planes o programas puntuales, siendo los que mayor atención académica han recibido el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (y su posterior transformación en Hacemos Futuro) y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Nuestro análisis nos llevó a concluir que si bien entre 2003-2015 la categoría más utilizada en los discursos oficiales era la de “economía social”, se promovieron algunas formas muy específicas y delimitadas de economía popular. Se trataba sobre todo de emprendimientos mercantiles familiares o asociativos de muy baja escala y cooperativas de trabajo creadas desde la propia política pública, compuestos por individuos vulnerables que si bien abrían un campo a la experimentación colectiva, también dejaban trazado un estrecho y sinuoso camino pleno de vulnerabilidades, precariedades e incertidumbres, muchas de las cuales terminaría resolviendo el mercado. Al mismo tiempo, se perdía la oportunidad de valorar con la misma fuerza otras expresiones del cooperativismo de trabajo, como las empresas recuperadas, más identificadas con la categoría de trabajo autogestionado, que salvo el Programa de Trabajo Autogestionado (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) no tuvo políticas del alcance de las anteriores, a la vez que la normativa siguió siendo inapropiada y casi sin reconocer sus especificidades.

El gobierno nacional que asumió a fines de 2015 planteó una serie de transformaciones. Entre ellas, un énfasis en los emprendedores con la sobrevivencia resuelta; un mayor uso de la categoría de “economía popular” en vez de “economía social”, acompañada de una marcada distinción entre los sujetos solamente merecedores de asistencia, de los merecedores de promoción, evaluados a través de criterios economicistas, junto con la pérdida de peso de la agricultura familiar y del cooperativismo de trabajo.

Estos mismos sentidos y transformaciones encontramos en las políticas de la provincia de Buenos Aires. Aunque hay muchas menos políticas y prácticamente no han sido investigadas.



Siguiendo las escasas fuentes secundarias disponibles para el período 2002⁵-2015 (Rodríguez, P.G., 2006 y 2013; Kosinki, 2012; Suarez Mestre, 2017) y las entrevistas realizadas, reconstruimos una línea de tiempo con las iniciativas provinciales más destacadas (cuadro 1) que fueron implementadas por los municipios del Conurbano (o mencionadas en algunas entrevistas).

CUADRO N° 1. POLÍTICAS Y NORMATIVA ESPECÍFICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2002-2015)

Año	Políticas y normativas	Principales organismos ejecutores
2002	Programa Provincial de Economía Social Banca Social	Ministerio de Desarrollo Humano (devenido luego en Ministerio de Desarrollo Social)
2006	Ley provincial 13.136 de Promoción Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) y el Programa ALAS que se sostiene en la misma	Ministerio de Trabajo
	Programa Fuerza Solidaria-Línea de créditos para Proyectos de Economía Social (PES) ⁶	Ministerio de Desarrollo Social-Banco de la Provincia de Buenos Aires
	Plan provincial para el Aumento de las Oportunidades de Desarrollo Productivo El Trabajo Dignifica	Ministerio de Desarrollo Social
2007	Ley provincial 13.673 de Adhesión a la Ley Nacional de Microcrédito y conformación del Consorcio de Gestión Compartida para el Desarrollo Local de la provincia de Buenos Aires	Ministerio de Desarrollo Social
2008	Ley provincial 13.828 Suspensión de procesos judiciales por 360 días a las fábricas recuperadas expropiadas y Creación de un Fondo Especial de Recuperación de Fábricas de la provincia de Buenos Aires	Ministerio de Producción
2014	Ley provincial 14.650 de Creación del Sistema de Promoción y Desarrollo de la Economía Social y Solidaria de la provincia de Buenos Aires	Sin definición porque la ley aún no se ha reglamentado

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Tomamos 2002 (en lugar de 2003) debido al Programa de Banca Social que surge en ese año (y hasta aproximadamente 2009).

⁶ Es una política interesante, definida como “una iniciativa del Gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Banco Provincia y el Instituto Provincial de Lotería y Casinos, cuyo objetivo principal es brindar asistencia financiera y técnica a un importante sector de la población que no tiene acceso al sistema formal de crédito para incorporarlos al sistema financiero de nuestra provincia y facilitarles una mayor participación social” (<http://fuerzasolidaria.gov.ar>). Se compone de una línea similar a la de la ley de microcrédito, que financia instituciones de microfinanzas (IMF) y otra que financia Proyectos de Economía Social (PES). Según Airala (2018), a la primera se destina el 30% de los fondos, mientras que a los PES el 70%, con montos de hasta \$2 millones, lo que contrasta sobremanera con los hasta \$150.000 de los mesocréditos del nivel nacional y que las propias organizaciones de la ESS manifestaban como insuficientes a la hora de hacer inversiones. Lamentablemente, no surgieron en nuestro campo políticas asociadas al mismo. Consultados específicamente, el funcionario a cargo informó que Avellaneda, Ituzaingó y La Matanza habían sido financiados al inicio del programa y que 79 organizaciones del CB financiadas tienen relaciones con sus municipios.



De todas estas iniciativas, la única que es casi generalmente aplicada por los municipios del CB es la Ley ALAS⁷, a través del programa ALAS encuadrado en la misma⁸, que tiene vigencia desde 2006. Según su art. 1, la ley tiene por objeto la promoción de “las unidades económicas de ‘Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia’ (ALAS) que se desarrollan *en el marco* de la denominada Economía Social y a la adecuada organización y difusión de sus fines, articuladas a las estrategias de desarrollo local y regional”.

El tema de la economía social *como marco* corresponde al mismo tratamiento que se le diera a nivel nacional. Encontramos su primer uso en la Ley 25.865/03, que habilita el monotributo social, el cual apunta a “facilitar la inclusión en la economía formal” a través de la posibilidad de emisión de facturas a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad social, con un límite de ingresos anuales relativamente bajos. A su vez, permite el acceso a la seguridad social y ser proveedores del Estado a través de la modalidad de contratación directa. Para facilitar la implementación del mismo se crea el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social a través del Decreto 189/04, con la finalidad de “promover la inclusión y formalización de quienes realizan actividades económicas *enmarcadas* en la economía social, cumpliendo con un modelo de desarrollo inclusivo y con justicia social”.

En esa misma línea, la ley es taxativa al respecto de quiénes están incluidos y quiénes excluidos: “aquellas actividades de contenido económico que poseen como principal objetivo la reproducción de la vida, la subsistencia y el autoempleo” quedan incluidas; mientras que, las que “poseen como objetivo fundamental fines de lucro y acumulación de capital” están excluidas. Lamentablemente, no hemos logrado confirmaciones pero no se realizarían evaluaciones para distinguir el funcionamiento de las unidades económicas al respecto, primando el criterio de la subsistencia y el autoempleo a través de indicadores reduccionistas⁹ y que refuerzan el carácter de la “economía de pobres para pobres” repetidamente señalado por Coraggio.

Esta perspectiva es confirmada años después, en la Resolución Normativa Nº 068/12, cuando el objetivo de la ley es traducido como “proteger y promover las actividades de producción y

⁷ Se trató originalmente de un proyecto de ley presentado por Patricia Jorge, perteneciente al FPV y oriunda del Municipio de Moreno.

⁸ <https://bit.ly/3EuGcww>

⁹ Los requisitos: a) Que esté integrada por hasta diez (10) personas asociadas, incluyendo a los socios y su grupo familiar, y/o hasta dos socios no familiares y su grupo familiar incluidos en el total. b) Que no posea activos fijos, o en caso de poseerlos, que tengan un valor inferior a cincuenta canastas básicas totales adulto equivalente de un hogar tipo 3, para todos los miembros sumados, excluidos los inmuebles destinados a vivienda. c) Y, cuando los ingresos brutos anuales para cada uno de los miembros de la ALAS sean menores al ingreso correspondiente al equivalente de 30 canastas básicas.



comercialización de bienes y servicios, desarrolladas por asociaciones informales que tienen como fin lograr la autosubsistencia de sus integrantes”.

Si bien en la práctica se implementó de ese modo restrictivo, la letra del programa sigue siendo más amplia, al sostener como objetivos

formalizar la actividad económica productiva y el autoempleo de la provincia de Buenos Aires; promover la capacitación de los integrantes de las unidades productivas; apoyar las organizaciones que tienen base en la familia, la solidaridad y la cooperación; alcanzar formas asociativas que permitan el sostenimiento del emprendimiento, de los integrantes y sus familias; y brindar asesoría y consultoría sobre aspectos de producción, comercialización y gestión¹⁰.

A su vez, en términos de destinatarios, además de los requisitos de no excederse las canastas básicas y a las actividades de autoempleo, considera a “trabajadores de asociaciones vinculadas con la Economía Social”.

En cuanto a los beneficios previstos por la ley, originalmente estipulaba la exención del pago de los Ingresos Brutos, el acceso a los créditos del Programa Banca Social y los incentivos emanados del Fondo de la Economía Social (del que no logramos obtener información). Estos se amplían luego en el marco del Programa ALAS abarcando, entre otros, el acceso a tarifas sociales (energía, gas, agua, cloacas), la gestión del monotributo social, la inclusión en el Registro de Proveedores del Estado, el ingreso y la articulación con diferentes estrategias de promoción y comercialización (ferias, rondas, compras del Estado) y las capacitaciones en producción, comercialización, gestión y valores de convivencia del grupo.

Es interesante destacar que, en la entrevista con el responsable del programa, se puso énfasis en cómo la Ley ALAS se institucionalizó junto con el monotributo social: “fue una cosa de la implementación, no era algo previsto en el diseño de los instrumentos”, sostuvo. Por otro lado, planteó que la actividad principal se abocaba a la cuestión de la formalización y la exención impositiva: “Nosotros quisimos tomar el tema de capacitación, pero fueron acciones esporádicas o espasmódicas. Por eso nos centramos a trabajar junto con el monotributo social que tenía más posibilidades”.

A su vez, el Trabajo Dignifica¹¹ constituyó un importante antecedente para muchos municipios y, según una entrevista, entre 2006 y 2007 se logró implementar de modo articulado con los primeros ajustes del Manos a la Obra, a partir de la condición que los proyectos fueran integrales, en lugar de varios proyectos financiados de forma desarticulada por provincia y

¹⁰ <https://bit.ly/3EuGcww>

¹¹ Este antecedente prácticamente ha pasado inadvertido, por ejemplo: Rodríguez, P. G. (2006).



nación, a la vez que se constituyó en el motor de una serie de iniciativas, tal y como explica uno de los exfuncionarios responsable del mismo:

Teníamos los municipios organizados en dos zonas de intervención: Coordinación Interior y Coordinación Conurbano y los municipios que eran más grandes del interior, como Bahía Blanca, Mar del Plata, Tandil, etc. Como primer paso trabajamos muy fuerte en instalar fondos rotatorios en los municipios y lo logramos en más de cincuenta municipios, además de fortalecer la comercialización, la capacitación y las líneas que impulsaban lo asociativo de la economía social. En el marco de este programa es que nace el Consorcio de gestión asociada, el Fuerza Solidaria, el Foro de Municipios para la Economía Social, el FOMES, con el que logramos muchas cosas y que lo integraban un montón de municipios de toda la provincia, se creó la red BASES, se hicieron varios intercambios y encuentros de formación, tanto en la provincia como en Brasil. (mayo de 2018)

En relación con el período 2016-2018, contamos con la investigación realizada en el marco del OPPESS por Airala (2018), cuyo trabajo de campo se realizó entre junio y septiembre de 2018, de donde surge que la provincia siguió el mismo camino que la nación, lo que es coherente en virtud de que los gobiernos pertenecían ambos a la alianza Cambiemos.

A nivel de las unidades organizativas, es importante lo que se denominó Nueva Ley de Ministerios (14.989/17) que entró en vigencia en enero de 2018, a partir de la cual el Ministerio de Desarrollo Social dejó de tener incumbencia en materia de economía popular, social, solidaria. Lo que quedó, pasó a la esfera del Ministerio de Producción, que se ocupaba de “las políticas que aseguren la cultura emprendedora en el territorio de la provincia de Buenos Aires”, según la mencionada ley. Este cambio, entre otros, produjeron “un giro en cuanto a la importancia de la temática y a las políticas que se desarrollaron en la gestión 2011-2015, en la cual la concentración de programas para la promoción de ESS se encontraba en el área del Ministerio de Desarrollo Social” (Airala, 2018: 11).

Con respecto a las políticas que siguieron vigentes, algunas no sufrieron modificaciones, como el Programa de Registro y Asistencia a Empresas Recuperadas (PRAER) o el Fuerza Solidaria. Este último reconoce a la ESS explícitamente y plantea un financiamiento adecuado en términos de diseño de diversas necesidades de las iniciativas colectivas. Mientras que otras se han transformado, como el Barrios Bonaerenses, que pasó a ser ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social y sufrió una caída en el alcance. O cuestiones más sutiles, como lo acontecido con la Ley ALAS, que tal y como nos señalaba un gestor provincial de carrera:

El programa nuestro no cambió [...] Lo que cambió es la política de ARBA [Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires]. La Ley ALAS requiere una renovación anual de los datos para que sigan vigentes los beneficios de exención. Con esa renovación se da automática la exención de ingresos brutos y la presentación es anual, en vez de mensual, como con el resto de los contribuyentes. A la gente a veces se le pasa hacer la renovación anual, la exención se le cae y pasa a ser un contribuyente común con presentación mensual. Esta persona tiene que pagar IIBB y las declaraciones juradas de forma mensual y no lo hace.



Antes se le avisaba a la gente. Ahora no. Arba intima y multa. ¡Imaginate lo que significa para la gente esta intimación y multas! (marzo de 2018)

También se crearon políticas durante el gobierno provincial iniciado en 2016, reseñadas en el informe de Airala (2018), entre las que se destaca Estrategias Hortalizas 2020 y toda una batería de líneas destinadas a emprendimientos “a secas” y que incorporan a empresas capitalistas en su implementación, como reSOLVER, Crowdfunding PBA, CEDEM PBA y, por último, la única que tenía el adjetivo de “asociativos”: emprendimientos asociativos conformados por detenidos y liberados. Agregamos a este listado el Programa Emprender¹², que surgió en un municipio de nuestro campo pero que al cierre del mismo no había logrado ejecutar los fondos comprometidos (se desarrollaba en el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia). Para el cooperativismo surgió Espacio Cooperativo, a través del cual se brindaban capacitaciones, dando indicios de interés en el sector, pero, al mismo tiempo, se aprobó la Ley 15.007/2017 que modificó el Código Fiscal sobre el Impuesto sobre los Ingresos Brutos que afecta la situación frente al impuesto de las cooperativas de trabajo, así como la de sus asociados.

Por último, del análisis de las intervenciones provinciales surge un aspecto que afecta a nuestro objeto de estudio en virtud de discursos oficialistas y prácticas tanto del nivel nacional como del provincial del período 2015-2019. Se trata de un profundo sesgo anticonurbano, incluso con miradas discriminatorias¹³. Al respecto, Airala (2018) recupera testimonios de varios funcionarios que se refieren al CB asociándolo a su “complejidad”, “masividad”, “densidad”, “conflictividad”, en contraposición con lo que se denomina “el interior de la provincia”, y plantean que ello dificulta el diseño de las políticas públicas. Emerge, incluso, desde testimonios del Ministerio de la Producción, una mirada focalizada y secuencial donde, así como hay individuos no dignos de promoción sino de asistencia, aparecerían territorios con tal desmerecimiento:

la masividad y vulnerabilidad del Conurbano hace que los funcionarios se pregunten sí, antes de desarrollar políticas de promoción de la economía social, no habría que cubrir las necesidades básicas de la población, por ejemplo, en las villas. Primero urbanizar, asegurar la alimentación. (Airala, 2018: 13)

Ese es el territorio al que nos dedicamos a investigar y cuyos organismos y políticas sistematizamos en nuestro trabajo.

¹² <https://bit.ly/3Bn6Khf>. Realizamos varios intentos de comunicación para tener más información sobre el programa, sin resultados.

¹³ De lo más elocuentes en los últimos tiempos son las expresiones del candidato a vicepresidente por la fuerza Juntos por el Cambio, quien asocia el CB a “la Argentina oscura”, en oposición a la “Argentina potente” que, según el político, sería la de Córdoba. Véase el video de la nota en: <https://bit.ly/31goVJ5>



Las políticas municipales en el Conurbano Bonaerense (2012-2019)

Durante 3 de los 4 años de los gobiernos locales en el marco de la restauración neoconservadora (2016-2018), reconocimos 14 municipios que desarrollaban 121 políticas, 80 de las cuales eran de origen municipal y lo hacían desde 12 organismos específicos, con un perfil más diverso que los organismos supralocales. Del análisis de las 80 políticas, surgen hallazgos de co-construcción y co-producción y una representación de un sujeto más heterogéneo que lo institucionalizado a nivel nacional, con más expresiones asociativas.

También observamos la alta incidencia de las elecciones de 2015, lo que redundó en cambios en los organismos y en sus políticas, con un comportamiento diferenciado si hubo continuidad o ruptura en el signo político gobernante. Los casos donde cambió el signo político gobernante evidenciaron una alta vulnerabilidad en los organismos y políticas específicas, ya que encontramos transformaciones sustantivas en 7 de los 9 municipios con tales rupturas. Esto nos lleva a jerarquizar no sólo la cuestión de la sostenibilidad de los sujetos de las políticas como se viene haciendo en la literatura, sino también de incorporar la de las políticas y la relación entre ambas.

Con respecto al tema de la sostenibilidad en particular, encontramos un punto para dialogar con el trabajo de Kasparian y Rebón (2020). Los autores plantean que los factores que inciden positivamente en la etapa de consolidación de las empresas recuperadas por sus trabajadores en Argentina se centran en los recursos heredados de la empresa fallida, la hegemonía de un proyecto cooperativo que le otorga relevancia a la gestión económica, la tenencia legal de los medios de producción, la producción de bienes y servicios competitivos mercantilmente en un marco de intercambios económicos plurales, así como la participación en redes político-sociales. Si bien los autores consideran todos los principios económicos, de sus análisis se desprende la importancia de los intercambios mercantiles al ser objetivos en términos del peso que cada principio viene teniendo para las recuperadas en nuestro país; en sus términos:

Difícilmente pueda pensarse que otros principios puedan desplazar al mercado en las empresas recuperadas de la Argentina actual. Las políticas de redistribución suelen ser acotadas y dependen sobremedida de los ciclos políticos, mientras que las relaciones de reciprocidad, en las condiciones actuales de desarrollo de la economía social en el país, difícilmente logren prácticas sistemáticas significativas que puedan suplir el intercambio en el mercado. En este marco, pensar criterios inclusivos de sustentabilidad en la Argentina actual, en nuestra hipótesis, no puede llevar a soslayar la relevancia central del intercambio mercantil. Así, la pregunta no es cómo estas experiencias son sustentables más allá del mercado, sino cómo son exitosas en el mercado y en qué medida deben y pueden apoyarse en otros principios de intercambio que limiten o complementen lo estrictamente mercantil. (Kasparian y Rebón, 2020: 224-225)

Luego de los intercambios mercantiles, la redistribución estatal es considerada por los autores como el factor más relevante entendiendo no sólo transferencias monetarias sino también



programas con establecimientos educativos y organismos de ciencia y técnica, así como apoyo político. Hacen una distinción con respecto al peso de estas intervenciones en relación con el ciclo de la recuperación (etapa inicial y la consolidación, esta última es lo que se dedican a analizar) y concluyen que, si bien es uno de los factores positivos para la sustentabilidad, no se transforma en la fuente de sustentabilidad de las empresas. No hemos identificado que surja de ese trabajo una disquisición al respecto del papel de los diversos niveles estatales, y a raíz de nuestros hallazgos nos parece un interesante tema de agenda para analizar específicamente.

En la tesis profundizamos, a nivel cualitativo, en los dos casos más desarrollados dentro de los 14 municipios del Conurbano: San Martín y Moreno. En el primero, surge una valoración por parte de los miembros de las empresas recuperadas que fue generalizada, así como la diferenciación del municipio en relación con otros municipios y, específicamente de quien en ese momento era el intendente, Gabriel Katopodis (que se desempeña como Ministro de Obras Públicas de la Nación desde diciembre de 2019). En los diversos testimonios de los sujetos de política se hacía referencia a que solía visitar las empresas, hacerse presente en distintas situaciones y hasta lo han denominado en varias reuniones de la Mesa de Gestión Compartida con las Empresas Recuperadas (donde realizamos observación participante y no participante) “el intendente de las recuperadas”¹⁴, reconociendo también las diferencias con el nivel nacional en todos los períodos analizados. En términos de un dirigente de una empresa recuperada de San Martín:

Katopodis es uno de los intendentes que más bola nos da a las recuperadas, no nos da la espalda como hace la mayoría de los intendentes. También es distinta la actitud que tiene Nación porque si bien los de ahora son hostiles, los anteriores no dejaron nada allanado. Todos los problemas que tenemos hoy es porque ellos no nos dieron ninguna seguridad. No nos molestaban, pero tampoco nos ayudaban. No se creó en todos esos años ningún marco legal para el funcionamiento de las recuperadas y se podría haber hecho sin problemas. (junio de 2018)

Este caso tenía, para el momento de la finalización de nuestro campo, 19 políticas específicas para la ESS, con todos los instrumentos de política identificados en la región (formación y conocimientos, comercialización, ambiente institucional favorable, participación y difusión, fortalecimiento de la reproducción, financiamiento), de las cuales varias tenían como destinatarias principales a las recuperadas, con instrumentos únicos en la región como la política

¹⁴ Véase, por ejemplo, el discurso del intendente Katopodis del 2 de julio de 2019 en ocasión de la apertura de la Cooperativa 8 de enero (ex Sport Tech) como empresa recuperada, el cual, si bien excede al período analizado, es continuidad de la misma política que viene llevando adelante el municipio durante el período de análisis: www.facebook.com/san.presente/videos/352586892090933. En los distintos medios que cubrieron la apertura, se resaltó el apoyo municipal que recibió la cooperativa como del Sindicato Unido de Costureros y Empleados del Vestido perteneciente a la Central de Trabajadores de la Argentina.



de “Compras municipales a empresas sociales y cooperativas”, percibidas como muy importantes para generar movimientos en la coyuntura de los tarifazos a nivel nacional. Este tipo de intervenciones, a la luz de las expresiones recién mencionadas del cooperativista permiten, al menos en la escala del Conurbano, sugerir la incorporación del nivel estatal discriminado (nación, provincia, municipios) en los análisis de la sostenibilidad de las experiencias.

Nos interesa dejar señalada una última cuestión del trabajo cualitativo en San Martín. Allí encontramos una voluntad política, por parte de funcionarios y gestores públicos, con acciones deliberadas y conscientes para tender puentes entre las diversas expresiones del campo. De todos modos, identificamos relatos del sector que se presentan a partir de las diferencias (aunque discursivamente sostengan cuestiones muy afines al campo). Por ejemplo, una de las referentes de la Mesa de las recuperadas condena al resto de las experiencias al individualismo y en parte, por su falta de trayectoria en el mundo del trabajo asalariado, en particular, la economía popular:

Nosotros casi nunca hablamos en primera persona del singular. Creo que ese detalle de la realidad explica varios capítulos porque como contrapartida, en las recuperadas a diferencia del resto de las experiencias de economía social, solidaria, popular, los asociados, integrantes, socios, se siguen identificando a sí mismos como trabajadores y por eso tal vez a veces haya cuestiones de léxico y proceso más complejas. Pero la convicción es que no exista nada por el “yo” sino por el colectivo. Y esto puede ser por el arraigo a la experiencia previa de la que venimos, aunque no quiera decir que otros sectores, sobre todo quienes componen la economía popular no se identifiquen como trabajadores. En las recuperadas está impresa la matriz del trabajador o la trabajadora asalariada y todo lo que ello implica en materia de derechos adquiridos o conquistados [...] Las experiencias nuestras de autogestión forjan una identidad colectiva. Mientras que las que van por el yo no se relacionan con nadie. La salida individual hace el juego al sistema hegemónico. Para nosotros eso es una trampa. (febrero 2020)

Nos parece un testimonio clave el cual, es preciso contextualizar también en los términos del debate académico tanto nacional como latinoamericano donde estas economías no sólo reciben críticas desde la hegemonía sino también desde el marxismo (Chedid Henriques, 2014). Nos encontramos con posicionamientos que no distinguen las especificidades de la economía social, la economía solidaria, la economía popular. Suelen ser tratadas como sinónimos, acotadas a la subsistencia y con dificultades para distinguirlas de las institucionalizaciones que las políticas públicas han hecho y hacen de las mismas en contextos históricos determinados. Nos parece que son indicativos de los desafíos a encarar y, principalmente, que la cuestión de la aditividad de los adjetivos que se viene institucionalizando en Argentina (popular, social, solidaria, y los que se agregan con menor frecuencia) amerita ser tematizada específicamente, a nivel tanto teórico como político.



Reflexiones finales de cara al período 2020-2023

En el período que siguió a nuestro análisis, que de gestión completa abarcará los años 2020-2023, con la pandemia del Covid 19 al inicio, si bien el nivel nacional produjo algunas transformaciones interesantes, estas economías siguen sin tener el lugar central en la agenda que ameritan. Quizá el no haber sido destinatarias durante la pandemia del Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP), salvo algunas excepciones que lo lograron (Muñoz y Zamora, 2021), es uno de los indicadores más cabales de ello cuando, en efecto, sostuvieron el trabajo y la producción igual o más que las empresas convencionales¹⁵.

Una vez más, encontramos en lo subnacional innovaciones dignas de ser destacadas en nuestra región. Se produjeron una serie de transformaciones en la Provincia de Buenos Aires sobre todo en la Dirección Provincial de Acción Cooperativa (DIPAC). La misma inició su gestión con la recuperación del Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa, a partir de lo cual diseñaron una serie de políticas específicas para el cooperativismo bonaerense considerado como un sujeto del desarrollo socioeconómico y no meramente de subsistencia ni marginal. También se logró nueva normativa para las recuperadas y, en materia de gestión, se estableció una Mesa Interministerial de Cooperativismo Bonaerense. Algunas de estas cuestiones su titular, Melina Gobbi, las desarrolla en Fajn (2021). Es expresivo de este despliegue el 1° Foro Provincial de Cooperativas en Marcha realizado en Berazategui en octubre de 2022, donde el Gobernador lo inauguró con más de la mitad de su gabinete presente, dando cuenta de la transversalidad que adquirió el cooperativismo para la política provincial.

A este dinámico contexto provincial, se le suman las acciones municipales que, en nuestro caso, nos dedicaremos a investigar específicamente en un proyecto que inicia en 2023¹⁶ que nos permitirá actualizar el panorama de 121 políticas y 12 organismos del período anterior. Tenemos información sobre interesantes iniciativas desplegadas durante la pandemia, destacándose por ejemplo el caso de organismos nacionales que escalaron políticas del nivel local, como la compra pública del municipio de San Martín que inspiró al INAES (Muñoz y Zamora, 2021); que más

¹⁵ Amerita ser señalado que, por parte de la Coordinación del Consejo Consultivo del INAES, se elaboró un documento a inicios de mayo de 2020 (es decir, a muy poco de implementado el programa) con sugerencias técnicas muy precisas para la reformulación del ATP, las cuales fueron entregadas al Ministerio de Producción y que fueron producidas con insumos provistos por la mayoría de las confederaciones cooperativas y mutuales del país. El objetivo era el de hacer accesible el programa a la ESS para “homologar los derechos de las cooperativas y mutuales a las pymes” y “homologar los ingresos y derechos de los trabajadores asociados a las cooperativas a los trabajadores en relación de dependencia de las pymes”. Se realizaron varias modificaciones al programa pero siguió resultando inaccesible para la mayoría de las experiencias asociativas.

¹⁶ Proyecto de investigación “Políticas de economía popular, social, solidaria y/o comunitaria en los municipios del Conurbano Bonaerense. Sujetos, mercados, finanzas, tecnologías” desarrollado en el Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento (2023-2025).



municipios han desarrollado políticas como ser Merlo, Tres de Febrero; y la recuperación en Morón luego del desmantelamiento llevado a cabo por Cambiemos.

Por lo demás, no se trata aquí de proponer un debate de investigar sobre el nivel nacional o el subnacional. Más bien, de abogar por más estudios subnacionales para avanzar con un abordaje multiescalar más preciso en términos de información y análisis. Y que también como comunidad académica podamos profundizar nuestros aportes para visibilizar los avances y retrocesos en materia de institucionalización, así como las particularidades de tales procesos según los diversos territorios a lo largo y ancho de nuestro país, más aún con las oportunidades que ofrece desde hace unos meses la Resolución II de trabajo decente y la ESS¹⁷ la cual puede aportar a crear mejores condiciones de institucionalidad y sostenibilidad.

Referencias bibliográficas

Airala, S. (2018). "Las políticas de promoción de la economía popular y solidaria en la Provincia de Buenos Aires". Documento del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria (OPPESS), núm. 2. Disponible en: <http://oppeps.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/DOCUMENTOS-DEL-OPPEPS-Provincia-Buenos-Aires-Observatorio-Documento-OPPEPS-Airala.pdf>

Barnes, C. (2018). "Las nuevas dependencias municipales de economía social y solidaria en el Conurbano Bonaerense ¿Qué políticas construyen?". Tesis de la Maestría en Economía Social UNGS. Disponible en: <https://repositorio.ungs.edu.ar/handle/UNGS/714>

Chedid Henriques, F. (2014). "As disputas em torno do conceito de economia solidária: experimentação de uma utopia ou retrocesso na luta dos trabalhadores". Revista Latitude, vol. 8, núm. 1.

Coraggio, J.L. (2020). "Economía social y economía popular: Conceptos básicos". Serie Contribuciones de Consejeros N° 1. Documentos del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/coraggio.pdf>

Coraggio, J.L. (2018). "Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al Neoliberalismo". Otra Economía, vol. 11. núm. 20.

Coraggio, J.L. (2011a) [17-19 de junio]. "La presencia de la economía social y solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina". París. Disponible en: www.coraggioeconomia.org

¹⁷ https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848664/lang--es/index.htm



Coraggio, J.L. (2011b). "Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria. En J. L. Coraggio, *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito, Ediciones Abya Ayala. [Acosta, A., Martínez, E. (eds.)]. Una versión preliminar de este texto se recupera de: www.coraggioeconomia.org

Fajn, G. (2021). "La DIPAC y su enfoque en una nueva gestión de la provincia de Buenos Aires. Entrevista a Melina Gobbi, titular de la Dirección Provincial de Acción Cooperativa" Revista Idelcoop, N°233. Disponible en: <https://www.idelcoop.org.ar/revista/233/dipac-y-su-enfoque-una-nueva-gestion-provincia-buenos-aires-entrevista-melina-gobbi>

Grassi, E. (2012). "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición". e-latina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos. Vol. 10, Núm. 39.

Kasparian, D., y Rebón, J. (2020): "La sustentabilidad del cambio social. Factores positivos en la consolidación de las empresas recuperadas por sus trabajadores en la Argentina", CI-RIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 98.

Hintze, S. (2014). "Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria". En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital*. Quito: IEPS-MIES.

Hopp, M. (2017). "Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad". En J. L. Coraggio (ed.). *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS/IAEN.

Kosinki, N. (2012). "La Economía Solidaria y la Gestión Compartida, en el marco de las Políticas Sociales de la Provincia de Buenos Aires: Análisis del caso del Consorcio de Gestión Compartida de la Provincia de Buenos Aires". Trabajo final de grado para obtener el título de Lic. en Sociología en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP

Laville, J.L. (2016). "La economía social y solidaria frente a las políticas públicas". En C. Puig (coord.). *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. País Vasco: Ed. Hegoa y Universidad del País Vasco. Disponible en: <https://bit.ly/3jPJHph>

Mendell, M., y Alain, B. (2013). "Evaluating the formation of enabling public Policy for the Social and Solidarity Economy from a comparative perspective: The effectiveness of collaborative processes or the co-construction of public policy". Ponencia presentada en la Conferencia "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy" organizada por UNRISD, Ginebra, 6-8 de mayo de 2013. Disponible en: <https://unrisd.org>

Muñoz, R. (2022) "La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. Aprendizajes y desafíos en los municipios del Conurbano Bonaerense en perspectiva



comparada". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales UBA. Prontamente publicada por TESEOPress. Defensa pública: <https://www.youtube.com/watch?v=t4NE-eEdCPg>

Muñoz, R. (2007). "Alcance de las microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: el Banco Social Moreno y Horizonte". En R. Muñoz, G. Verbeke, C. Carbonetti, y S. Ozomek (2007). *Las finanzas y la economía social. Experiencias argentinas*. Buenos Aires: Ed. Altamira. Disponible en: <https://bit.ly/3jPdAGq>

Muñoz, R.; Zamora, A. (2021). "Políticas públicas de economía social y solidaria en la Argentina durante la pandemia de la COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES". *SaberES*. Vol. 13 Núm. 1.

Murchio, C. (2012). "Políticas públicas para la economía social y solidaria en el Gran Buenos Aires: una investigación en el nivel local". Tesis de maestría en economía social UNGS.

Neffa, J. C. (2012). "De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)". *Empleo, desempleo y políticas de empleo*. Núm.10. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).

Repetto, V. (2010). "El aporte de la asistencia técnica integral a los emprendimientos de la Economía Social. Contribución teórica y análisis de un caso: Programa de asistencia técnica local del Municipio de Moreno". Tesis de maestría en economía social UNGS.

Rodríguez, P. G (2006). "Participación y descentralización en la implementación conjunta de los planes 'Manos a la Obra' y 'El trabajo dignifica' en la provincia de Buenos Aires". *Gazeta de Antropología*. Núm. 22, artículo 34.

Rodríguez, P. G. (2013). "Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)". Tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Srnec, C. (2013). "La construcción de una política estatal de promoción del empleo en torno a la economía social: un análisis del Plan Manos a la obra en un municipio bonaerense". Tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo. UBA

Suarez Mestre, A. (2017). "Políticas de empleo en la Provincia de Buenos Aires. Diseño e implementación de dos programas de subsidio al empleo en el sector privado (2002-2015)". Tesis de maestría en Ciencias Sociales del Trabajo. UBA