

ECONOMÍA SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA Y URUGUAY: DIVERGENCIAS, CONVERGENCIAS Y SINERGIAS

Autores:¹

Miguel Blasco*

Marcela Fatone**

“Dos orillas y un mismo río”

Resumen

Este trabajo busca realizar un acercamiento a los principales actores y contextos sociopolíticos dentro de los cuales se formularon y desarrollaron las políticas públicas referidas al campo de la Economía Social y Solidaria en Argentina y Uruguay. Se realizará un análisis “a dos orillas”, imagen que alude a realidades diferentes pero conectadas por un mismo río, siempre el mismo, siempre distinto. Dos bordes desde donde analizar sus adentros, pensar y pensarse desde la otra orilla, nos desafía a comprender lo similar y

1

*Miguel Blasco (desde la orilla uruguaya): Dir. Prof. de la Asoc. Cristiana de Jóvenes, Instituto de Altos Estudios de la ACJ/YMCA de Argentina (Confederación latinoamericana de ACJs). Diplomado en Dirección General (ACDE, Montevideo Uruguay). Lic. en Gestión de Políticas Públicas (UNTREF). Posgrado en Economía social y dirección de instituciones sin fines de lucro (UNTREF). Fue Coordinador del Área Deporte Comunitario de la Secretaría Nacional del Deporte, Presidencia de la República de Uruguay 2015-2020. Docente en la Universidad CLAEH. Coordinador del equipo técnico responsable de formular el primer Plan Nacional Integrado de Deporte de la Dirección Nacional de Deporte. Ministerio de Turismo y Deporte. Consultor Independiente en gestión de organizaciones sociales y juventud. Cocreador de SINERGIANET. Diseño, desarrollo y tutoría de cursos a distancia sobre plataformas virtuales colaborativas. Secretario Ejecutivo de la Alianza Latinoamericana y del Caribe de ACJs / YMCA. Líder emprendedor Fundación AVINA. Director General de la ACJ Montevideo - Uruguay 1998-2003. Director de Adultos, de Jóvenes y del Departamento de Extensión y Desarrollo, ACJ Montevideo. Director General Adjunto ACJ Guatemala. Director del Centro Comunitario Villa Madero y de la División Jóvenes ACJ Argentina 1975 a 1985. Correo Electrónico: migueloblasco@gmail.com

**Marcela Fatone (desde la orilla argentina): Socióloga (UBA). Posgrados en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina (CLACSO-FLACSO) y Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro (UNTREF). Miembro fundadora y presidenta de una Asociación Civil durante 10 años, con más de 15 trabajando en gestión y asesoramiento en el ámbito de diversas OSCs. Fue docente y Coordinadora Regional de Diplomas de Extensión Universitaria en ESS (UNM-MDS) y Agroecología y Hábitat (UNLP-MDS). Co-coordinadora de Línea Nacional de Formación en ESS y Género para Programas Ellas Hacen y Argentina Trabaja, políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hasta el 2015. Evalúa y acompaña Proyectos de Innovación para la ESS (MDS) trabajando con Organizaciones de 1°, 2° y 3° grado. Evaluadora del CEIL - CONICET para el apoyo financiero de Proyectos de Tecnología, Educación y Trabajo presentados al Régimen de Crédito Fiscal del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). Correo Electrónico: marcelafatone@hotmail.com

lo distinto, nos anima a construir puentes y barcos para ir y venir. En tal sentido, este trabajo se propone identificar y explorar puntos de convergencia y divergencia, tomando como período de referencia el de los años 2003-2019. Todo recorte temporal es arbitrario, en este caso se toma como punto de partida para este análisis, la crisis de los años 2001 y 2002 que entre múltiples impactos creó las condiciones para que partidos de izquierda democrática llegaran por primera vez al gobierno en ambos países. Se espera que el mismo aporte desde una perspectiva latinoamericana hallazgos, reflexiones y espacios de encuentro que puedan luego traducirse en aportes para la construcción de alternativas contrahegemónicas y alternativas hacia sociedades más justas, soberanas y solidarias.

Introducción

A dos orillas, una en Uruguay y la otra en Argentina, este informe busca indagar y establecer un diálogo entre las políticas públicas en ambos países respecto de la Economía Social en el período de los años 2003-2019. El mismo no busca ser exhaustivo, sino un acercamiento; un ‘orilleo’ sobre puntos de convergencia, divergencia, con el objetivo de encontrar posibles sinergias; una conversación entre naciones hermanas e integrantes de una Latinoamérica que comparte historias, luchas, reivindicaciones y más aún desafíos.

De la misma manera que realizamos el recorte en el período a analizar, este informe tomará de referencia a las *Cooperativas* como figura representativa de las Organizaciones de la Economía Social. Definiendo así este universo, podremos abordar el desarrollo de este análisis de una manera más aprehensible, habiendo escogido a éstas por su mayor presencia y visibilidad dentro del campo.

A nivel mundial, la Economía Social viene creciendo de manera muy significativa, teniendo cada vez una mayor visibilidad e incidencia en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y las comunidades. En la actualidad, la Alianza Cooperativa Internacional manifiesta que más del 12 % de la población del mundo es cooperativista, 3 millones son la cantidad de cooperativas que existen, que generan unos ingresos de 2,1 trillones de USD, al tiempo que suministran importantes servicios e infraestructuras que la sociedad requiere para su desarrollo².

Complementando la contextualización global en cifras, consideramos fundamental visualizar este crecimiento en el marco de distintas crisis relacionadas con las formas de producción y reproducción social que viene hace mucho tiempo imponiendo el sistema capitalista hegemónico. En detrimento del individualismo, de la lógica de mercado, de la acumulación indiscriminada del capital, de las desigualdades y exclusión que este último viene provocando, la Economía Social (ES) gana terreno combatiendo estos aspectos y buscando instalar otras alternativas.

² Alianza Cooperativa Internacional - ACI (sin fecha). Extraído de: <https://www.ica.coop/es/cooperativas/datos-y-cifras>

En términos generales, se la asocia a los conceptos de progreso y de cohesión social, con un potencial de generación de valor añadido social grande, de concreción multidimensional y marcadamente cualitativa, razón por la cual no siempre resulta de fácil percepción y cuantificación.

Sin embargo, esa aportación neta de valor añadido social ha sido evidenciada y analizada a lo largo de los dos últimos decenios por numerosos estudios científicos e informes oficiales, que no sólo han contratado la capacidad de la Economía Social para generar nuevas oportunidades para la sociedad, para regular importantes desequilibrios sociales y económicos, sino que también han reconocido a este sector social como aportante de un estilo de desarrollo que confiere primacía a las personas; y como una verdadera alternativa frente al capitalismo.

Desde el enfoque de la teoría económica ortodoxa, un adecuado reconocimiento de las externalidades positivas generadas por la Economía Social a la sociedad (Fraisie et al, 2001), en el sentido de beneficios sociales disfrutados por la sociedad pero cuyos costos son asumidos por grupos reducidos de individuos, justificaría la articulación de mecanismos compensadores hacia este sector y particularmente de política pública. Pero, como ya mencionamos, el papel de la Economía Social en las sociedades modernas no se reduce a su rol paliativo de las deficiencias de los otros dos sectores institucionales, el público y el privado tradicional, ni a la generación de valores añadidos sociales de carácter sectorializados, sino que la Economía Social también conforma un espacio regulador del sistema en aras a alcanzar un modelo de desarrollo social y económico más equilibrado e integral (Demoustier, 2001).

Si bien hay un consenso generalizado respecto de que no existen definiciones unívocas y que las mismas se han ido transformando a lo largo de los años y el contexto, se pueden destacar aspectos centrales de la ES como la ausencia de una finalidad de lucro, la unión de personas que buscan satisfacer ciertas necesidades propias comunes y/o las percibidas dentro de la comunidad a la cual pertenecen, la adopción de un tipo de gestión democrática, la autogestión, los principios de solidaridad, reciprocidad, cooperación.

En este trabajo realizaremos un acercamiento a los marcos institucionales, tipos de gobiernos, principales actores intervinientes y dialogantes en este campo, considerando a la política pública como un elemento que nos habla del sector y, a la vez, de los modelos de sociedad con sus parámetros político-institucionales. Entendemos así que “la noción de política hace referencia (...) a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, para públicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada” (Subirats 2008). Este problema colectivo, como se expuso anteriormente, en nuestro caso guarda relación con el agotamiento de los modelos económicos existentes y las sociedades fragmentadas, evidenciado, entre otros, en el fortalecimiento de la ES como una solución a esas falencias y fallas.

Concepciones de gobierno y lugar de la ESS en las políticas públicas

Resulta importante destacar que el lugar de la Economía Social y Solidaria en las políticas públicas, puede ser de una manera significativa explicado a partir del *reconocimiento social y político de esta existencia institucional (la Economía Social)*. Según Monzón et. al. (2009) la naturaleza de las políticas y las medidas que se toman para llevarlas a cabo están directamente relacionadas a la concepción que se tiene sobre la economía social. En este sentido, algunos autores han planteado modelos de sociedad en los cuales el rol de la Economía Social es diferente y hasta puede ser antagónico (Lavaille y Vaillancourt, 1998; Levesque y Mendell, 1999 y Demoustier, 2001).

Un primer modelo es el socialdemócrata tradicional, donde el Estado es el principal redistribuidor y tendría exclusividad sobre el campo de lo social. Por ende, en este caso la Economía Social sería una herencia y tendría un lugar marginal.

En el segundo modelo, el neoliberal, directamente la economía social quedaría excluida debido a que su impronta contradice los principios del libre mercado como única instancia de regulación económica y social que pregona este modelo. *En este contexto, la ESyS tiende a transformarse en una economía informal para pobres, (...) la ESyS -que sólo sería solidaria en el nombre- se transforma en cómplice de la dualización de la sociedad y la exclusión social* (Vaillancourt & Favreau, 2001).

En cambio, **la democracia económica y social - o de economía plural - como tercer modelo**, la ESS tiene un espacio fundamental como potencial actor económico de relevancia, operando en actividades de mercado y no mercado por sus dimensiones sociales y solidarias que ya hemos desarrollado.

Dentro de estos modelos de desarrollo que se han disputado históricamente en la región pueden, a grandes rasgos, visualizarse dos tipos principales de políticas públicas: ***políticas de ordenación y políticas de proceso***. La primera, se concibe como un objetivo en sí mismo, de amplio y largo alcance, que de manera transversal se incorpora a la institucionalidad de un país. La segunda, hace referencia a aquellas que vienen a paliar fallas de mercado y atender situaciones de emergencia social, como el desempleo, la precariedad laboral, entre otros. Se considera que son transitorias en cuanto que su duración dependerá del tiempo que persista el problema.

Complementariamente, entendiendo que las construcciones de los Estados y las políticas públicas emergen de la trama histórica, geográficamente situada y contextualizada, uno de los mayores cambios vividos en América Latina en los últimos veinte años fue el surgimiento y consolidación de los gobiernos de la nueva izquierda, como respuesta al neoliberalismo y al conservadurismo tradicional. Como expresa Gudynas (2013), más allá de la diversidad de esas administraciones y de sus bases de apoyo, comparten atributos que justifican agruparlos bajo la denominación de populares y “progresistas”. Son expresiones vitales, propias de América Latina, en cierta manera exitosas, pero ancladas en la idea de progreso: crecimiento económico asociado a la redistribución equitativa, políticas sociales integrales con fuerte

inversión pública, protagónico papel del Estado, legislación y políticas para garantizar derechos, negociaciones colectivas y recuperación del salario real.

Para la realización de este trabajo seleccionamos las siguientes variables para el desarrollo de un análisis comparado:

- Marco Político
- Institucionalidad pública
- Legislación
- Políticas públicas
- Organizaciones de la sociedad civil
- Reflexiones y conclusiones

Marco político. Gobiernos nacionales y ES

Uno de los mayores cambios políticos vividos en los últimos veinte años en ambos países fue el surgimiento y consolidación de gobiernos de una renovada izquierda como respuesta al neoliberalismo y al conservadurismo tradicional. Luego de la crisis del 2001-2002, en ambos países y luego de años de políticas neoliberales, se abre paso a un nuevo ciclo donde Estado se posiciona nuevamente como actor fundamental en la regulación del mercado, la economía y el abordaje de las desigualdades sociales. Modelos de gestión de corte popular, progresista, anti oligárquicos, con una mirada hacia la inclusión, la democracia social y una economía plural buscaron incorporar una lógica centrada en la participación social y el empleo como medio de acceso a bienes y servicios básicos (Castelao, 2016). Más allá de la diversidad de esas administraciones, comparten atributos que justifican englobarse bajo la denominación de populares y “progresistas”. Son expresiones vitales ancladas en la idea de progreso: crecimiento económico asociado a la redistribución equitativa, políticas sociales integrales con fuerte inversión pública, protagónico papel del Estado, legislación y políticas para garantizar derechos, negociaciones colectivas y recuperación del salario real“ La diferencia es que en el caso uruguayo hubo continuidad en las políticas durante los quince años del Frente Amplio, en tanto que en Argentina pueden definirse claramente tres periodos: los primeros doce años de gobiernos progresistas y los últimos cuatro con una alianza liberal conservadora. Este modelo vuelve a poner énfasis en la libre mercado, el individualismo y la meritocracia como principios, con una marcada política dirigida a beneficiar a los capitales financieros, grandes empresarios y especuladores globales, aumentando la brecha de la desigualdad y la pobreza.

Institucionalidad pública

Considerando el periodo de estudio, en ambos países la institucionalidad pública referente para la formulación de políticas de articulación, promoción y desarrollo de la ESS tiene un fuerte anclaje en los

Ministerios de Desarrollo Social y sus organismos dependientes, el INAES en Argentina y el INACOOOP su análogo en Uruguay.

Coincidiendo que en los mismos años acceden al gobierno dos fuerzas progresistas que enfrentan graves problemas de pobreza e indigencia, desempleo y exclusión social. Las políticas sociales partieron de la concepción de los ciudadanos como portadores de derechos, dejando atrás la visión de personas como objetos del asistencialismo público; políticas sociales y económicas estuvieron conectadas para avanzar en el plano de la equidad e igualdad y generar niveles crecientes de bienestar. En ese contexto las políticas públicas de ESS se concibieron como políticas sociales y, muchas de ellas, se orientaron a la conformación de cooperativas de trabajo o cooperativas sociales (en el caso de Uruguay se tipifican esas dos modalidades con características particulares en cada caso).

Dos diferencias interesantes para destacar: en el caso uruguayo en 2008 se crea el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP) como persona pública no estatal. Por lo tanto a partir de ese momento se constituye en el principal articulador, promotor y referente desde el Estado en estas temáticas. Otros órganos de la Administración (MIDES, De Trabajo, Vivienda., Ganadería y Agricultura) llevan una agenda más sectorial o temática dependiendo del objeto de las políticas respectivas. El proceso que lleva a la aprobación de la ley y la creación de esta nueva institución pública, impactará en los contenidos de las políticas y la relación con las organizaciones sociales, casi exclusivamente cooperativas.

Otra diferencia es que el organismo rector en el caso de Argentina aborda la economía social como universo amplio en tanto que en Uruguay, el INACOOOP se focaliza las cooperativas/el cooperativismo con exclusividad.

En el caso de Argentina, la institucionalidad general se mantuvo (MDS e INAES), sin embargo otras áreas dependientes fueron cambiando de denominación, o fueron suprimidas, como resultado de decisiones del gobierno nacional, que en el período de estudio comprendió administraciones kirchneristas y una macrista.

En el caso de Uruguay, el INACOOOP se mantiene en el tiempo con alto nivel de legitimidad, probablemente porque dio lugar a una demanda histórica de las organizaciones cooperativas. El fortalecimiento y continuidad de una institución pública no estatal en la que están representados múltiples actores, logró instalar al cooperativismo en la agenda y a impulsar la educación cooperativa de manera sostenida y durante más de diez años de acumulación. En tal sentido el ex presidente del INACOOOP señalaba que “no se forma para ser cooperativista, se forma para ser patrón, empleado, profesional”, los ciudadanos son formados de acuerdo con el esquema dominante, un capitalismo como sistema de acumulación vigente que determina no sólo las estructuras económicas, sino también las sociales, culturales, políticas. Hay coincidencia que el INACOOOP ha cumplido un rol muy importante en estas transformaciones.

Legislación

En ambos países existe una legislación de base de casi 50 años que sigue regulando al día de hoy la actividad Cooperativa a la que se agrega en estos últimos 15, la economía solidaria o popular (en el caso de Uruguay, es posterior y remite a los últimos 10 años). En ambos países se aprobaron leyes que buscaron promover y fortalecer más estructuralmente a la ES. En el caso uruguayo se crea el FONDES (Fondo de desarrollo) una potente herramienta para apoyar inicialmente a empresas recuperadas gestionadas por los trabajadores. En el caso argentino, se modifica la ley de quiebras, una normativa que buscó reforzar el lugar de los trabajadores frente a los procesos de recuperación de empresas que devienen en cooperativas de trabajo. En segundo lugar, la Ley de Marcas Colectivas, la cual promueve el asociativismo a la vez que fortalece a pequeños productores y cadenas de valor local-regional de la mano de la ES.

Algunas diferencias: en el caso de la orilla uruguaya, desde el punto de vista institucional. el cooperativismo no había sido reconocido como un sector económico en sí mismo sino como una de las formas que adopta la organización y gestión empresarial. Conceptualmente, en cambio, las cooperativas uruguayas procuraron respetar las definiciones de la Alianza Internacional asumiendo el acatamiento, la promoción y difusión de los principios y definiciones. En la primera administración frenteamplista se destacan dos leyes: la primera que apunta a la creación y financiamiento de cooperativas sociales y de trabajo (se desarrolla más adelante) y otra muy importante que es la ley de cooperativas³ contando con el apoyo de todos los partidos políticos. Hasta la sanción de esta importante norma, la legislación sobre cooperativismo estaba dispersa y altamente fragmentada. Permitted la unificación del régimen jurídico dejando atrás el disperso marco normativo que existía previamente y a su vez logró una unidad conceptual que evita la confusión entre las distintas modalidades existentes. La ley reconoce la siguiente tipología de cooperativas: de trabajo, de consumo, agrarias, de vivienda, de ahorro y crédito, de seguros, de garantía recíproca, sociales y de artistas y oficios conexos.

Se determinan disposiciones generales sobre el cooperativismo, la naturaleza de estas organizaciones, aspectos vinculantes a las mismas en sus distintas modalidades, instrumentos para su fortalecimiento y refiere, además, a las condiciones de la promoción y el contralor estatal del sistema cooperativo

La promulgación de esta ley significó un hito muy importante en la trayectoria del sector, a su vez debe destacarse que por primera vez se incorporó en la legislación de nuestro país el término economía social y solidaria.

³ **Nº18.407** "Sistema cooperativo. Regulación general de su funcionamiento",

En la orilla argentina, se puede observar que durante el periodo del progresismo y de la apuesta a una economía plural, las leyes dirigidas a este sector, y a la ES en general, estuvieron primero fundamentalmente vinculadas al apoyo financiero y tributario que benefició tanto a la Economía Popular como a actores de la Economía Social (en distintas proporciones). Respecto del apoyo financiero: la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito fue y sigue siendo en la actualidad una importante herramienta enfocada en proyectos productivos mayormente de pequeña escala, individuales o asociativos. Por otro lado, y con otro alcance, la modificación de la Ley de Entidades Financieras brindó un nuevo marco para el reflotar de las cajas de crédito cooperativas que benefician a todo el sector social de la economía. En relación al apoyo tributario, se crea un régimen especial subsidiado para la formalización de trabajadores en situación de vulnerabilidad ya sea que trabajen de forma independiente o asociada, alcanzando también a integrantes de cooperativas de trabajo. Posteriormente, se sumaron las Leyes de Marcas Colectivas y la modificación de la Ley de Quiebras mencionadas anteriormente.

Recién en el último período de gobierno analizado, de corte liberal y conservador, nos encontramos con una Ley Nacional pero en este caso muy confrontada por y negativa para el sector. Afectó principalmente a las Cooperativas y Mutuales de Ahorro y Crédito, quienes lograron detener una ley donde se les buscaba retirar la exención del impuesto a las ganancias pero a las cuales finalmente se les gravó una contribución extraordinaria. Ello además de perjudicar la actividad de estas organizaciones y sus asociados, implicó un profundo desconocimiento de los principios y valores del cooperativismo en general y de esta actividad en particular, en donde existen profundas distancias con las empresas financieras tradicionales.

Políticas Públicas

Tal como se detalla en la matriz 1 de anexos en ambos países se combinaron políticas de proceso y de reordenación. Entre las primeras. promoción de las cooperativas sociales y cooperativas de trabajo

Entre las segundas: fortalecimiento institucional del movimiento cooperativo recuperación de empresas seleccionadas, apoyo estructural y promoción de iniciativas de la economía solidaria.

En ambos países las políticas públicas en el primer período analizado, inmediatamente después de la crisis del 2001-2002 estuvieron dirigidas fundamentalmente a desocupados, subocupados, destinatarios de planes sociales y personas que se encontraban atravesando distintas situaciones de vulnerabilidad social. Constituyeron, según nuestro marco teórico, principalmente políticas de proceso, que buscaron tener un impacto masivo en los sectores más golpeados por los años de destrucción neoliberal del tejido social.

De esta manera, emergen programas como el Monotributo Social y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra.

En este mismo período se crea el Programa de Trabajo Autogestionado junto al Registro de Unidades Productivas Autogestionadas por los trabajadores, en el marco del Ministerio de Trabajo. Constituida

como una política de proceso vinculada a la coyuntura, signada por quiebres de empresas y el fenómeno de recuperación de las mismas por parte de sus trabajadores, buscó acompañar la autogestión de los trabajadores y trabajadoras a partir de la asistencia técnica y económica para el sostén y generación de puestos de trabajo.

En los subsiguientes períodos del Gobierno de Cristina Kirchner, se desarrollaron también nuevas políticas de alcance masivo como el Programa Argentina Trabaja y más tarde el Programa Ellas Hacen, donde especialmente se promovió la organización cooperativa para satisfacer necesidades como el trabajo, la recomposición del tejido social, hasta el abordaje - de la invisibilizada hasta entonces - problemática de las mujeres víctimas de violencia de género, entre otros.

Como importantes políticas de ordenación en estos períodos, pueden mencionarse el Programa de Microcréditos, de Marca Colectiva y el de Financiamiento del INAES, que tuvieron como fin en sí mismo brindar herramientas dirigidas a fortalecer a mediano y largo plazo la ESS. Existen debates respecto de si verdaderamente el Microcrédito lo fue, encontrándonos con instrumentos de seguimiento y evaluación insuficientes para poder medir el verdadero impacto.

Durante el último período, 2015-2019, los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen se fusionaron en el Programa Hacemos Futuro. Su cantidad de titulares se multiplicó en todo el territorio nacional, luego de tensiones con movimientos y organizaciones sociales atendiendo a la emergencia social y económica. Pero además, el Programa sufre modificaciones como la eliminación de componentes vinculados a actividades productivas-comunitarias de trabajo en la contraprestación, así como se propone una nueva lógica de trayectorias individuales de los titulares para su futura inserción laboral en el mercado. Esto último va de la mano de una parcial descooperativización y una priorización de ese componente individual frente al de la organización y la promoción del asociativismo para la satisfacción de necesidades comunes. Asimismo, es importante mencionar que la desarticulación del Programa Ellas Hacen implicó al mismo tiempo la desarticulación de acciones fundamentales dirigidas a fortalecer a mujeres víctimas de violencia de género y a trabajar sobre las desigualdades en este campo de agenda mundial. Se eliminaron estructuras territoriales nacionales de acompañamiento personalizado a las cooperativas y titulares, los Centros de Acción Local (CAL), que fueron reemplazados por ventanillas de atención única y esquemática para la acreditación de la contraprestación (entre otros *trámites*) en las UDAI dependientes del ANSES.

Con menor y limitado alcance, se crea el Plan de Economía Social Creer y Crear con el objetivo de brindar apoyo económico a encadenamientos productivos y fortalecer economías regionales, a través de compras de equipamientos, insumos y en menor medida de formación.

En el caso uruguayo una de las políticas prioritarias del primer período fue sin duda, la promoción de cooperativas sociales y cooperativas de trabajo. Las primeras surgieron como una forma de hacer frente a la desocupación, la exclusión sociolaboral y la marginalidad, constituyendo una puerta de entrada al trabajo formal de muchos individuos y una solución viable y protegida para sectores de bajos ingresos principalmente. Desde el momento que se determinan los salarios y el uso de los excedentes, se trataba de una política de promoción del empleo protegido más que de fomento cooperativo. Se esperaba que las cooperativas sociales fueran embriones de verdaderas cooperativas de trabajo, debiendo por lo tanto en determinado momento pasar a ser tales y, por ende, tener el tratamiento tributario, crediticio, etc., de una cooperativa de trabajo común. En este punto existe una similitud con el caso Argentino.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, con la ley de Cooperativas y la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOOP), se desarrollaron nuevas políticas de reordenación que se concretaron con nuevos instrumentos tales como: creación del Fondo de Fomento Cooperativo (FOMCOOP) destinado a la formación, fomento y promoción del cooperativismo y un Fondo Rotatorio Especial (FRECOOP) destinado al cofinanciamiento de proyectos de inversión para la viabilidad y el desarrollo de las cooperativas. Dichos fondos se alimentan con aportes mixtos del estado y las propias cooperativas. De esta manera, se cuenta con un financiamiento público que antes no existía para el sector. Finalmente se destaca muy especialmente la creación del FONDES/Fondo para el desarrollo . Nació como una política pública dirigida a fortalecer la autogestión facilitando el financiamiento de emprendimientos que fueran sustentables. Se financió con hasta el 30% de las ganancias del Banco República.

La creación de este fondo no estaba prevista en los lineamientos programáticos del FA y fue una iniciativa impulsada por el presidente José “Pepe” Mujica, quien refirió en distintas ocasiones a la autogestión, destacando que “(...) el poder es autogestionarse. La única liberación posible es ser responsable de este desafío, de tener esta empresa y defenderla, darse cuenta de que hay que trabajar el doble y que el capital tiene que salir del ahorro de nuestra pobreza” y que “lo que más necesitamos es una lucha por una cultura distinta (...) El cooperativismo no lucha para ser rico” Algunos investigadores entienden que una política tan innovadora en su focalización, diseño de instrumentos, origen de los recursos y destacada por su volumen de fondos, no tuvo una gestión en sí misma orientada a las buenas prácticas de la administración pública moderna.

También fue criticado por el sector empresarial quienes señalaron que no es acertado discriminar a las empresas a la hora de recibir apoyos crediticios para emprendimientos que no están en condiciones de solicitar créditos en la plaza normal.

Al inicio de la tercera administración del Frente Amplio se incorporaron modificaciones en el diseño y en los instrumentos de gestión del FONDES. Entre otros cambios, se amplía el universo de posibles

beneficiarios incluyendo a pequeñas y medianas empresas. La concreción de estas transformaciones planteó un cambio de condiciones y un panorama diferente para la autogestión, ya que se modifica la naturaleza del Fondo y se visualiza el impulso a empresas de capital. En el tercer gobierno se apuntó al crecimiento y la mejora de la competitividad del país, sin priorizar ninguna forma organizativa. Ambos hechos podrían haber incidido para el giro de esta política pública.

Organizaciones de la Sociedad Civil y Economía Social y Solidaria

Tanto Argentina como Uruguay tienen una larga y muy rica historia vinculada a las organizaciones de la ESS, con orígenes en la segunda mitad del siglo XIX y en un contexto ligado a la gran oleada migratoria proveniente de Europa. Si bien se crearon y coexistieron diversas modalidades como mutuales, asociaciones civiles, clubes, etc, en ambas orillas el Cooperativismo tuvo un lugar preponderante.

Hasta las primeras décadas del siglo XX las cooperativas agrarias tuvieron gran relevancia, sin embargo esta tendencia se fue modificando y se incrementaron las de ahorro y crédito, consumo etc. En el periodo de tiempo que se analiza y en los dos países, las cooperativas de trabajo presentan un fuerte crecimiento. En el caso de Argentina, las cooperativas de trabajo son las que más han crecido luego de los '90, consolidándose como alternativas de trabajo frente al desempleo y el significativo quiebre del tejido social. El aumento de las empresas recuperadas y las políticas públicas de magnitud territorial de fomento de esta forma organizativa, redundaron en su crecimiento. Esta misma tendencia se registra en Uruguay, donde se observa un exponencial crecimiento de este tipo de cooperativas destacando que, si bien su desarrollo fue autónomo del sistema político, tuvieron un fuerte impulso desde las políticas del gobierno nacional en estos quince años.

Es destacable en el caso uruguayo el importante peso relativo de las cooperativas de vivienda que lideran el crecimiento, no sólo en la actualidad sino incluso desde tiempos que exceden este análisis.

Con el fuerte impulso de FUCVAM (Federación uruguaya de cooperativas de vivienda por ayuda mutua) estas mantienen un constante crecimiento a lo largo de los años y también se destacan por su presencia frente a otras con distintas actividades principales.

Desde la orilla argentina, la evolución es inversa y esta rama del cooperativismo tiene un menor desarrollo en el país. La misma situación puede verificarse respecto de las Cooperativas de Consumo.⁴

Dentro de los principales actores de la sociedad civil, identificamos fundamentalmente organizaciones de segundo y tercer nivel (por su representatividad), así como movimientos sociales que fueron emergiendo de contextos particulares. La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) desde 1988 es la máxima entidad de representación del movimiento cooperativo uruguayo e integra a todas las

4 Acosta, M. C., Levin, A. y Verbeke G. E. (2013). El sector cooperativo en Argentina en la última década. *Cooperativismo & Desarrollo*, 21(102), 27-39.

ramas de actividades de las cooperativas que tienen expresión en el territorio nacional. Al mismo tiempo, e independientemente de CUDECOOP, otra de las referentes de la Sociedad Civil es la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ANERT) que se crea en el año 2007. Agrupa a una veintena de emprendimientos con el objetivo de enfrentar de manera conjunta una serie de desafíos comunes en cuestiones legales, políticas y económicas vinculadas al sector. Más allá de la creación de la ANERT, gran parte de las cooperativas que la integran conservan su filiación a la Federación de Cooperativas de Producción.

Mucho más fragmentado el movimiento en la Argentina, existen distintas Confederaciones para representar los distintos tipos de actividad. Con más antigüedad, CONINAGRO desde 1953 representa a las cooperativas agrarias, COOPERAR desde 1962 representando otro tipo de cooperativas a través de sus Federaciones y, de más reciente creación, CECOVIRA por las cooperativas de vivienda.

Dentro de los períodos analizados, no es casual que con el crecimiento del sector cooperativo de trabajo – en parte fuertemente impulsado por políticas públicas - también hayan surgido actores como la CNCT (la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo) en el año 2009 y hayan aparecido movimientos sociales ligados directamente al sector como la CTEP (Confederación de Trabajadores de la Economía Popular) en contexto de una nueva crisis en el 2011. Éste último al día de hoy sigue fuertemente movilizado especialmente durante este último Gobierno de corte neoliberal que inicia su gestión en 2015, junto a otros como la Unión de Trabajadores de la Tierra que se hacen más visibles en un contexto de retracción de las políticas públicas, en este caso, dirigidas a la agricultura familiar al tiempo que aumentan sistemáticamente los beneficios a grandes empresarios y monopolios internacionales del agronegocio.

Es un aspecto para destacar que en Uruguay el movimiento social y de las organizaciones de la Economía Social se presenta con mayor unidad, inclusive en sus posicionamientos y orientaciones políticas.

Aquí también es donde se destaca la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria, una Mesa Nacional que promueve el diálogo, esta unión y potencia del sector, políticamente más organizado incluso para influir en la política pública de una forma más efectiva. Esto ocurrió ciertamente también en el marco de una continuidad, con matices, frenteamplista de gobierno.

En la orilla argentina, si bien proliferan los espacios de debate, redes, articulaciones, convenios de colaboración entre entidades, movimientos, organizaciones de todos los grados y donde hasta las Universidades Nacionales tienen un gran protagonismo, esta arena se muestra mucho más heterogénea y fragmentada. Asimismo, muestra además una mayor mixtura en lo que hace a la composición del sector que, aunque significativamente relacionadas, confunde la denominada Economía Popular con la Economía Social y Solidaria. La extensión territorial, la magnitud que presenta en términos absolutos el ámbito de las Organizaciones – cuantitativa y cualitativamente -, así como de la complejidad de la política-partidaria, la política pública, la estructura estatal y federal, sin dudas son factores influyentes.

Pero este aspecto relacionado a la fragmentación se acentúa aún más durante el último y conflictivo período 2015-2019, teniendo en cuenta que si bien se mantuvieron estructuras y políticas públicas dirigidas a la ESS, las mismas fueron prácticamente excluyentes en una macroeconomía orientada Mercado del Capital Financiero. Si bien en algunos casos hubieron manifestaciones conjuntas en rechazo de políticas o expresiones del Gobierno Nacional en detrimento del sector, las mismas fueron disímiles en presencia, tiempo y forma.

Conclusiones y Reflexiones Finales

No hay duda alguna que en los años de gobiernos progresistas en ambas orillas se concibieron, planificaron y desarrollaron políticas de promoción y desarrollo de la ESS como nunca antes en la historia y además, en consonancia con una tendencia global. Las mismas estuvieron especialmente dirigidas a promover el movimiento cooperativo, entendiendo el asociativismo autogestivo y solidario como una de las mejores formas de abordar soluciones a necesidades colectivas.

Sin embargo, la mayoría de ellas han quedado inconclusas y se fueron perpetuando en su condición de ‘transitorias’, un aspecto que se evidenció y profundizó en la Argentina con el retorno de un Gobierno liberal y conservador.

Las políticas públicas que fuimos mencionando, especialmente las orientadas al apoyo de la autogestión - como las empresas recuperadas, las orientadas a sectores vulnerables o a actores más consolidados, ponen de manifiesto resultados dispares en términos de viabilidad, sustentabilidad y retorno de la inversión.

Las estructuras institucionales, como la legislación y el tipo de políticas públicas, dan cuenta de que aún la Economía Social y Solidaria es abordada más como una herramienta paliativa en relación a las fallas del Mercado, que como una verdadera alternativa al capitalismo con un enorme potencial para la reducción de las desigualdades sociales estructurales y la construcción de una Economía Plural.

Si bien creemos que la ESS es definitivamente la mejor vía para la generación de trabajo, la satisfacción de distintas y variadas necesidades sociales, incluso de sectores populares y más vulnerables, no debemos perder la perspectiva de que además es capaz de transformar comunidades, generando entornos medioambientales sustentables, redes de cuidados solidarios y sinergias regionales.

También consideramos relevante plantear estos debates en términos culturales, como un campo de disputa frente a hegemonías culturales dominantes. En este sentido y para que la ESS adquiriera un lugar más relevante - como ya lo tiene en otras partes del mundo -, es crucial su transversalidad en las distintas arenas en las cuales se batallan sentidos y dirimen sentidos y valores. En este ámbito es imprescindible además, si bien no es un tema que haya sido particularmente abordado en este texto, incorporar una perspectiva de género. El patriarcado es parte del sistema hegemónico de dominación y las políticas

públicas - para ser alternativas y emancipatorias - debieran incorporar esta mirada que nos trae el movimiento feminista.

Por todas estas razones, la formulación y gestión de las políticas públicas de ESS no debieran quedar casi exclusivamente relegadas en estructuras institucionales sólo vinculadas a los Ministerios de Desarrollo Social.

Estos son algunos de los desafíos para el repensar de las izquierdas progresistas en América Latina, las que gobiernan hoy y las venideras, para las Organizaciones de la Economía Social y Solidaria que vienen transformando e impulsando la visibilización del sector y sus necesidades en la agenda pública. Y también para la importante Economía Popular que precisa ser pensada más estratégicamente, fortalecerse y engrandecerse.

A dos orillas, nos encontramos con algunas divergencias, pero con aún más convergencias. En las similitudes nos hermanamos, en las diferencias nos enriquecemos. En la convergencia dialéctica de ambas expresiones, esbozadas en estas últimas reflexiones, crecemos hacia en búsqueda de esas sociedades más justas, soberanas y solidarias.

Bibliografía

- Acosta, M. C., Levin, A. y Verbeke G. E. (2013). “El sector cooperativo en Argentina en la última década”. (Argentina). *Cooperativismo & Desarrollo*, 21(102), 27-39.
- Bruno Roelants, Eum Hyungsik y Elisa Terrasi (2014), *COOPERATIVAS Y EMPLEO: un informe mundial de CICOPA y Grupo Desjardins*, pag. 28.
- Caetano, Gerardo, Martí, Juan Pablo (2019). “Lo que nos une CUDECOOP: 30 años de cooperativismo”. (Uruguay).
- Castela, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(227), 349-378.
- Castela Caruana, M, (2013). “La economía social y solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio, alcance y perspectivas”. (Argentina) Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Chaves, Rafael, Monzon, José Luis (2009) “Las políticas de economía social en Europa”.
- Coraggio, José Luis (2008). “La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana”. (Uruguay) *Reconstrucción de una parte de*

la ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24.

- González Quinteros, Laura (2015). “Una política pública de promoción de la autogestión empresarial: Una mirada crítica al Fondo para el Desarrollo en Uruguay”, para IX Congreso Internacional Rulescoop. (Uruguay).
- Gudynas, Eduardo (2013). “Izquierda y progresismo: la gran divergencia”. Extraído de <https://www.alainet.org/es/active/70074>
- Guerra, Pablo (2012). “Las legislaciones sobre economía social y solidaria en América Latina Entre la autogestión y la visión sectorial”. Revista de la Facultad de Derecho. (Uruguay). ISSN 0797-8316, No 33, págs. 73-94.
- INACOOOP (2018). “Memorias del Ejercicio 2018”. (Uruguay)
- Laville, Jean-Louis (2001). “Economía Solidaria, Economía Social, Tercer Sector: Las apuestas Europeas”. Publicado en Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública - www.top.org.ar/publicac.htm
- Razeto, Luis (1999) “LA ECONOMÍA DE SOLIDARIDAD: CONCEPTO, REALIDAD Y PROYECTO” en la revista Persona y Sociedad (Santiago de Chile), Año 1999, Volumen XIII, N° 2 Agosto.
- Romero, Melina y Mendez Ramos, Victoria “Economía Social y Solidaria. Concepto y Políticas Públicas en Uruguay” en Vulnerabilidad y Exclusión. Aportes para las Políticas Sociales (Uruguay), MIDES, vol. 5, pp. 149-167