EL COOPERATIVISMO BAJO PROGRAMAS SOCIALES. UNA PROPUESTA ANALÍTICA: DEL COOPERATIVISMO *SUI GENERIS* HACIA LAS COOPERATIVAS COMUNITARIAS DE LA ECONOMÍA POPULAR[1]

Bermúdez, Ángeles

Politóloga y doctoranda en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Becaria UBACYT. Miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas". Investigadora adscripta al Instituto Ambrosio Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Resumen
La ponencia reflexiona sobre la opción del cooperativismo dentro de la política social, sobre las peculiaridades de un nuevo tipo que denominaremos "cooperativismo bajo programa". Se propone un diálogo entre, por un lado, los recorridos teóricos sobre la política social y la provisión de bienestar, y los estudios de la ESS y el cooperativismo por el otro, para analizar algunas discusiones sobre la diversidad de formas de institucionalización de los cooperativismos. El trabajo realiza una propuesta analítica para comprender eventuales trayectos del cooperativismo sui generis o "bajo programa" hacia las cooperativas comunitarias de la economía popular.

Palabras claves: cooperativismo comunitario - política social - bienestar.

[1] Esta ponencia retoma algunas discusiones ya planteadas en Bermúdez (2019).

Introducción

La ponencia reflexiona sobre la opción del cooperativismo dentro de la política social, sobre las peculiaridades de este nuevo tipo que denominaremos "cooperativismo bajo programa", como parte de una novedosa línea que comienza en 2003 pero que se consolida en 2009, con el surgimiento del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT) y Ellas Hacen en 2013, que ha resignificado al cooperativismo como arreglo social e institucional[2], por las nuevas articulaciones entre la esfera estatal de provisión de bienestar y el mundo del cooperativismo; que adquiere una especificidad propia e inicia un nuevo ciclo de politización como movimiento social y político.

El PRIST-AT se nos presentaba como un exponente de innovación en materia de políticas sociales en los últimos años, fundamentalmente por la incorporación de la figura cooperativa, pero también por los montos de las transferencias individuales[3] y los esquemas de protección social, que significaron un avance notable respecto de cualquier otro programa social[4]. De manera que se constituyó en un ejemplo de envergadura que, haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combinó principios y lógicas propias de formatos de intervención previas, como las transferencias de ingresos, una fuerte apelación al discurso del capital humano, una concepción limitada de economía social y solidaria y las exigencias de contraprestaciones en cooperativas que a su vez habilitaba a prácticas próximas al trabajo asalariado, principalmente por el control del presentismo y la productividad y los lineamientos decididos desde el propio MDS junto a los entes ejecutores, que se alejaban de dinámicas propias de la autogestión.

Inscribimos nuestro análisis en una investigación mayor[5] presentando ideas que aún se encuentran en elaboración y se propone un diálogo entre recorridos teóricos que en general se presentan de manera aislada: los estudios sobre la política social y provisión de bienestar[6], por un lado, y el campo de estudios de la economía social y solidaria y el cooperativismo por el otro.

Pero particularmente recuperamos el debate teórico-político dentro de este campo sobre el cooperativismo como herramienta para abordar problemas de empleo, informalidad y pobreza que se despliega sobre todo en ámbitos de organismos internacionales, universitarios y el mismo movimiento cooperativo. Al ser estas cooperativas creadas desde el gobierno, revisitamos los históricos intercambios del cooperativismo con otras esferas de bienestar, como puntos de mira privilegiados para comprender la naturaleza del cooperativismo bajo programas sociales. En la presente ponencia esbozamos una propuesta analítica para observar las experiencias de las cooperativas creadas bajo programas. Ubicamos nuestro objeto de análisis en un recorrido que advierte una etapa de resignificación de esa figura por las nuevas configuraciones entre la esfera estatal de provisión de bienestar y el mundo del cooperativismo, que adquiere una especificidad propia. Asimismo, como toda política social, el cooperativismo bajo programas colectivizaron, armaron o re-dibujaron actores sociales y políticos que posteriormente se encuadraron dentro del movimiento cooperativo donde disputaron reconocimiento y representación mientras que otros agrupamientos se organizaron por fuera de ese sector. Particularmente la introducción de la herramienta cooperativa en el campo de las políticas sociales a su vez va a desencadenar una serie de clivajes y

[2] El cooperativismo se encuentra en permanente revisión a través de su práctica. Ello puede verse plasmado en las continuas redefiniciones o rejerarquizaciones históricas de los principios cooperativos.

[3] En sus inicios, el monto representaba casi el 85% del salario mínimo vital y móvil (SMVM), tendiendo a emparentar así a sus receptores con el resto de los trabajadores.

[4] Además de las transferencias individuales el MDS asumía el pago del monotributo social "costo cero" para cada titular, encuadrando la actividad impositiva, previsional y el acceso a la obra social al tiempo que proveía los elementos de seguridad para el trabajo (cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo) y financia un seguro por accidentes personales a favor de cada titular, mientras que los entes ejecutores financiaban seguros contra terceros.

[5] Esta ponencia recoge algunas discusiones de mi tesis doctoral en Ciencias Sociales (UBA).

[6] Esping-Andersen, (1993, 2000), Adelantado et al, (1998), Martínez Franzoni (2005), entre otros.

posicionamientos dispares de actores estatales y no estatales, particularmente entre diversos sectores del cooperativismo, y de movimientos que se autodenominan de la economía popular.
Analizamos las diferentes evoluciones posibles de las nuevas experiencias, que observamos en la agenda teórica sobre la institucionalización de la ESS y los recorridos del movimiento cooperativo, a partir de prácticas históricas y contemporáneas a nivel internacional. Observamos el desempeño de actores estatales polifónicos, con intereses contradictorios, y actores no estatales del movimiento cooperativista y de movimientos sociales que presentan diversas aspiraciones sobre la figura cooperativa. El análisis de las esferas de producción y provisión de bienestar, nos permite ubicar las experiencias en su interpenetración con actores sociales de la economía popular comunitaria. Esta investigación se basó en el análisis de normativas, documentos públicos, informes de evaluación e impacto sobre el programa, y una serie de pedidos de información pública[7], realizamos un conjunto de entrevistas a esas burocracias y funcionariado del MDS, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y del Consejo Nacional de la Mujer (CNM) entre marzo de 2014 y abril de 2018.

El PRIST-AT como vector de resignificación y politización del cooperativismo

El cooperativismo bajo programa nos invita a realizar una lectura renovada de la propia historia del cooperativismo y sus vinculaciones con la política social. Es preciso no perder de vista que el cooperativismo como figura jurídica se ha ajustado a diferentes realidades sociales y proyectos de desarrollo a lo largo de contextos históricos variables en todo el mundo, y ello ha sido reflejado en legislaciones nacionales que dan cuenta de los procesos de cambio. Asimismo, el cooperativismo como movimiento, como asociación y empresa, ha debatido a lo largo de su historia los criterios de la identidad cooperativa, que el cooperativismo bajo programa pone en tensión e inicia un proceso de debates sobre su resignificación.
La historia del movimiento cooperativo significó la separación del movimiento sindical y la perdida de la dimensión política como proyecto de transformación global. Uno de los problemas del cooperativismo latinoamericano actual es su escasa politización; ha perdido fuerza como movimiento social, y las nuevas expresiones de economía solidaria han sido vaciada de contenido de transformación por dispositivos ideológicos que sirven a los intereses del sector capitalista de la economía (Guerra, 2010). Además, como se sabe, los peligros de instrumentalización de las cooperativas por los Estados ha sido un hecho recurrente durante el siglo XX (controladas, instrumentalizadas y/o subsumidas tanto a los Estados de Bienestar como a los Estados socialistas en el siglo XX) y tema de preocupación tanto para el movimiento cooperativo como la literatura especializada (Coraggio, 2002, Lima, 2009, Cracogna, 1993, 2015, Castelao,2016). De hecho, el lanzamiento del PRIST-AT alertó a gran parte del movimiento cooperativista y académicos en torno de la preocupación por la vulneración de los principios cooperativos, fundamentalmente el de autonomía respecto al Estado. Esta investigación pretende analizar las transformaciones contemporáneas de las cooperativas, sin caer en miradas de supuesta desvirtuación, desnaturalización o declinación de la figura cooperativa. Para comprender la complejidad del fenómeno, nos alejamos de esas interpretaciones que a priori expresaron sectores del mundo académico y parte del movimiento cooperativo tradicional, tanto agrario como urbano. Algunas de sus posiciones más extremas calificaron esas experiencias como "engendros". Si bien las argumentaciones y preocupaciones de esos abordajes son atendibles, entendemos que, para poder captar la complejidad del fenómeno, resulta productivo alejarnos de miradas normativas para concebir a las cooperativas como estructuras históricas y cambiantes. Entonces, comprendemos el fenómeno del cooperativismo bajo programa, como un proceso de resignificación, cambio o adaptación de las cooperativas ante nuevas estructuras de riesgo, que se articulan con la política social. De esta manera opera un cambio en la concepción tradicional de cooperativas y en su ubicación en la provisión de bienestar. Mientras que la idea de resignificación envuelve lógicas contradictorias y tensiones, la idea de distorsión no

[7] Decreto 1172/03 y Ley 27.275.

permite observar los procesos de cambio propios de cualquier estructura social como es la cooperativa, ni los procesos políticos desplegados al interior del cooperativismo como movimiento. Fundamentalmente porque la revitalización de la figura cooperativa ha sucedido a partir del lugar de centralidad que adoptó dentro del conjunto de la política social argentina. Detrás del hecho de ser cooperativas surgidas por razones políticas de los poderes públicos, se abren discusiones sobre las formas de actividades económicas para grandes conjuntos sociales con problemas de empleo o en contexto de pobreza.

Entonces comprendemos que la política social que incorpora la figura cooperativa contribuye a la conformación de un ciclo de politización hacia el interior del movimiento cooperativo. El PRIST-AT refuerza la politización del sector iniciada por programas de creación de cooperativas previos y reconfigura el movimiento con nuevos actores colectivos. La desigualdad de capacidades asociativas de los grupos y personas incorporadas al programa, tuvieron consecuencias apreciables sobre la configuración distintos actores colectivos, y marcaron la diferencia entre las organizaciones que lograron redefinir el programa, conseguir cupos, manejar sus propias cooperativas y organizarse en instancias mayores como la Central de Trabajadores de la Economía Popular, y Federaciones de Cooperativas surgidas al calor del cooperativismo bajo programa pre-existente al PRIST-AT organizadas en la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo a partir de 2009.

Las cooperativas bajo programa son parte de los "componentes inciertos" de la economía social[8] (Desroche, 1983) en el marco de proyectos hibridados por su interface con el sector público. Específicamente, las experiencias cooperativas se ubican en un espacio intermedio a través de su inscripción en el PRIST-AT. Este programa desde la esfera estatal opera como puentes o en interface entre las diferentes esferas. Las cooperativas bajo programas debemos comprenderlas como instancias a medio camino, en esa interface o en conexión con otras esferas proveedoras de bienestar. Conforma organizaciones sin fines de lucro y con una finalidad social que combinan lógicas, principios y recursos a partir de la selección de grupos sociales y personas de la subesfera comunitaria de la economía popular. Como se sabe, las políticas sociales son diseñadas desde la esfera estatal, pero su formación y contenidos son condicionados por la estructura y dinámicas del resto de las esferas, lejos de relaciones armónicas y sinérgicas las políticas sociales están permeadas por tensiones y conflictos porque las prácticas de asignaciones están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidos e interpelados (Arcidiacono, 2011). Lo que se quiere resaltar es el carácter eminentemente político de la definición de cooperativa en su práctica en constante tensión y trasvasamiento con otras esferas de bienestar, con mayores o menores niveles de cristalización institucional. En todo caso estas variantes de los resultados de las experiencias cooperativas se explican a partir de los posicionamientos y el accionar de actores estatales y no estatales. Coraggio, (2005b) ha advertido que la ausencia de tematización sobre las formas de politización del movimiento de ESS corre el riesgo de derivar en su integración funcional al sistema de reproducción de la sociedad capitalista global (como pasó con una parte significativa del movimiento cooperativo y mutualista tradicional en el siglo XX), apenas mediando o gestionando formas nuevas de políticas sociales compensatorias orientadas por el objetivo de gobernabilidad. Para sostener las nuevas experiencias cooperativas creadas se vuelve central la conformación de un poder social renovado, de una alianza progresiva, integrada por múltiples actores colectivos que aún con diferencias y conflictos de intereses, conformen acuerdos básicos compartidos (Coraggio, 2007). Llegados a este punto, debemos decir que en el siglo XXI, lo que la ESS en general y el cooperativismo podría aportar en materia de bienestar es un esquema de innovación de una práctica social que se vuelve a inventar a sí misma y se resignifica con los mismos riesgos de instrumentalización por parte del Estado o agrupaciones de la sociedad civil o el mercado, justamente porque a lo largo de la historia no ha dejado de ofrecer formas novedosas de provisión de bienestar y satisfacción de necesidades desde la esfera relacional. Será en esa clave desde donde observamos el cooperativismo bajo programas, con el

[8] Sus componentes ciertos serían las cooperativas propiamente dichas, las mutuales y las asociaciones.

objetivo de identificar su potencial de innovación y su capacidad de conformar un área intermedia /específica de organizaciones y empresas sociales, con características propias, aunque atravesada por lógicas de las diferentes esferas de provisión de bienestar (Evers y Laville, 2004b).

El cooperativismo y la provisión de bienestar. Algunas discusiones actuales sobre la diversidad de formas de institucionalización.

Partimos de considerar al fenómeno del cooperativismo bajo programas como una oportunidad para discutir los diversos relacionamientos del cooperativismo y el Estado y la política social. El auge del cooperativismo en la provisión de bienestar en el siglo XXI, nos obliga a trascender las visiones normativas. Los nuevos procesos recuperan la dimensión política del movimiento cooperativo, re-posicionan y resignifican a través de su práctica sus propios principios definitorios[9] y encuentran expresión en novedosas estructuras como por ejemplo en el cooperativismo social europeo o el uruguayo con reconocimientos normativos. En este punto, no podemos dejar de desconocer que importantes referentes del campo de ESS latinoamericanos (Coraggio, Hintze, Guerra) han sido críticos a la reducción de las experiencias de ESS a formas jurídicas cooperativas, mutuales y asociaciones. En América Latina el resurgimiento de la ESS a fines del siglo pasado y principios del actual, se vincula a diversas expresiones solidarias y asociativas de los sectores populares, que no necesariamente optaban por la figura jurídica de la cooperativa por su inadecuación a sus realidades socioeconómicas, los altos costos para sectores populares y la deslegitimación social del cooperativismo (Guerra, 2010)[10]. Además, la evolución adaptativa de las cooperativas dentro del sistema de mercado capitalista ha generado comportamientos muy distantes del ideario cooperativista mientras que las empresas del capital han aprovechado los resquicios de la legislación de este sector para evadir impuestos y responsabilidades sociales por sus trabajadores (Hintze, 2010). Estas consideraciones reenvían a la discusión más general al campo de la ESS sobre el reconocimiento social, político, económico y jurídico y la potencialidad de nuevas formas de trabajo, articulaciones colectivas y figuras que reconozcan las particularidades de las organizaciones de la ESS: emprendimientos comunitarios, empresas sociales, de inserción, servicios sociosanitarios, redes de ayuda mutua, asociativismo rural y comunal, empresas recuperadas, emprendimientos asociativos mercantiles y no mercantiles con apoyo público y/o de organizaciones de la sociedad civil (Pastore 2008, Hintze, 2010) entre ellos las experiencias de cooperativas creadas en el marco de programas sociales[11]. En Argentina las políticas destinadas al sector cooperativo en los últimos años se caracterizaron por su fragmentación institucional y por constituirse como intervenciones muy limitadas para un desarrollo renovado del sector, agravadas por la dificultad de lograr avances sustantivos en la discusión de modificaciones a la ley de cooperativas que acompañe las transformaciones del movimiento cooperativo o que regulen determinado

[9] Lo que se quiere resaltar es que, si bien la identidad cooperativa se mantiene inalterada, los principios se reformulan y se revisan, se jerarquizan algunas dimensiones de la identidad y se neutralizan otras. Cfr. Drimer y Drimer, 2017. La ACI reconoció en 2011 la necesidad de un proceso para modificar los principios para conformar una "visión renovada" entendiendo que los principios cooperativos no es una doctrina que respetar ni un molde que restrinja la innovación de las cooperativas en su búsqueda por satisfacer las necesidades (ACI, 2015).

[10] Diversos autores reconocen la mayor visibilidad de la ESS en los últimos años en América Latina responde más a las necesidades que a las convicciones solidarias (Coraggio, 2013, Castelao Caruana, 2016, Guerra, 2010, Hintze, 2010, Vuotto, 2011) y han resaltado la importancia de la educación cooperativa y la articulación de estas experiencias con el movimiento social cooperativo y la academia (Guerra, 2010).

[11] Con diferentes perspectivas y alcances otros países de la región han avanzado en el reconocimiento de la economía plural (Ecuador, Bolivia) y en la creación de figuras para acompañar iniciativas que aborden problemas de empleo y pobreza y además acompañen políticas públicas de promoción a la ESS, como la figura de cooperativas sociales en Uruguay, de empresas de producción social directa o indirecta en Venezuela, las unidades económica populares en Ecuador (para una análisis más profundo cfr. Hintze, 2010, Guerra, 2010 y 2014; Coraggio, 2013; Castelao Caruana y Srnec, 2013, Bragulat, 2016).

tipo de cooperativas, como las de trabajo[12]. El resurgimiento del cooperativismo de trabajo en este siglo se observa fundamentalmente para dar marco legal a la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores/as por un lado y como consecuencia de la creación de cooperativas desde el gobierno en el marco de programas sociales. Desde 2003 hasta 2015, la actividad gubernamental se centró en la creación de casi 20 mil cooperativas desde diferentes ministerios y niveles de gobierno, en el marco de programas sociales destinados a población pobre y/o con débil inserción en el mercado laboral. Sumado a ello, un conjunto de recomendaciones de organismos internacionales[13] colocaron parte de las discusiones del amplio campo de la ESS en torno a las cooperativas. En Argentina, los intentos de promover la ESS del gobierno bajo la órbita del MDS, se perfilaron en mayor medida como acciones con formato de ESS dentro de esquemas de políticas sociales asistenciales para garantizar su presencia en los territorios. Más que un tipo de política que promueve el fortalecimiento de un incipiente sector de ESS a través de diferentes herramientas de promoción -como créditos, exenciones impositivas, educación cooperativa en todos los niveles del sector educativo, etc.-, se priorizó un esquema de intervención desde la esfera gubernamental pretendiendo moldear las organizaciones sociales, tensionando la figura y las prácticas propias de la lógica de las cooperativas de trabajo.

Las diferentes evoluciones posibles de los cooperativismos

Pretendemos observar los procesos sociales y políticos que se despliegan en torno a la figura cooperativa a partir del entramado de actores estatales y no estatales implicados en el PRIST-AT y EH que han convertido al cooperativismo en un campo poco previsible y demandaron la apertura a procesos de institucionalización más amplias, teniendo en cuenta la pluralidad de evoluciones posibles de estas organizaciones, siempre en tensión con la mercantilización o instrumentalización de cooperativas por los poderes públicos u otros actores sociales.

El programa PRIST-AT, como parte de la política social desde la esfera estatal al crear cooperativas, moldea la esfera relacional resignificando al cooperativismo, como práctica política y como movimiento social, al crear un tipo sui generis (Drimer y Drimer, 2017) "únicas en su tipo" y contribuyendo a agrupar o reagrupar actores colectivos. Observamos los recursos y herramientas que aporta el PRIST-AT como dispositivo de política social desde la esfera estatal a las organizaciones de la subesfera comunitaria en su trayecto de mayor institucionalización hacia la esfera asociativa de provisión de bienestar. En efecto, el programa ubico a las cooperativas creadas en una esfera intermedia entre la esfera estatal y la esfera relacional y al interior de esta, produce movimientos entre la sub-esfera comunitaria o de la economía popular, hacia la sub-esfera asociativa[14]. Esta nueva forma de "hacer cooperativas" impacta en la identidad cooperativa como doctrina, movimiento y forma de organización social.

Desde la perspectiva de Coraggio (2013, 2014) la economía popular latinoamericana abarca a amplios conjuntos sociales y no solo los sectores en condiciones de pobreza estructural asimilados a la subesfera comunitaria, es por eso que, para los intereses de la presente tesis, comprendemos que los sectores más débiles de la economía popular son aquellos a los que se dirige el PRIST-AT.

Las cooperativas bajo programas son creadas por el gobierno redibujando a organizaciones informales de la subesfera comunitaria de la economía popular, y realizan tareas de infraestructura social y comunitaria

[12] Hintze, et al (2011), Mogrovejo et al (2012), Vuotto (2011).

[13] ONU (2001), OIT (2002), a través de diferentes informes, lineamientos y dictámenes reconocieron la importancia de la promoción de asociaciones y empresas de economía social y solidaria, en particular cooperativas de trabajo asociado CICOPA (2003-2004) y cooperativas sociales (CICOPA 2009-2011) por su contribución en la creación de empleos productivos, el mejoramiento de los niveles de vida, la reducción de la pobreza, y la transformación de la "economía informal".

[14] Adelantado et al (1998) siguiendo a Mingione (1993) distinguen analíticamente la esfera asociativa y de la subesfera comunitaria que funcionan de manera superpuesta. La subesfera asociativa y la comunitaria se distinguen por los mayores niveles de organización e institucionalización de la primera.

en sectores económicos que tradicionalmente podrían haber sido cubiertos por la administración pública. En otras palabras, el PRIST-AT como herramienta de política social altera los flujos de recursos de bienestar entre las esferas inyectando en grupos de la economía popular en contexto de pobreza estructural, transferencias de ingresos, oportunidades de asociarse y participar en jornadas de trabajo y actividades de capacitación, finalizar el ciclo escolar obligatorio, obtener formalización legal y lograr una mayor institucionalización de las extensiones de las unidades familiares de la economía popular/organizaciones de la sub-esfera comunitaria hacia la esfera asociativa. La especificidad en la provisión de bienestar alude a que a través de las experiencias cooperativas se satisfacen necesidades sociales por medios de recursos y directivas del programa, tanto a la comunidad y a sus integrantes. En efecto, el valor económico generado por esas experiencias es puesto al servicio de la comunidad con una finalidad social, por el tipo de tareas que realizaban[15] (obras de saneamiento o la construcción de infraestructura social) al tiempo que las transferencias individuales desde el programa hacia los integrantes, junto con las ofertas de formación, y esquemas de protección (monotributo social costo cero, seguros y acceso a otras prestaciones como la Asignación Universal por Hijo) conformaban satisfactores de bienestar para los mismos destinatarios.

En definitiva, los recursos que provee el PRIST-AT constituyen un aporte más al fondo de trabajo de las unidades domesticas de la economía popular conformada por otros recursos y principios económicos como la reciprocidad[16]. Sin embargo, las experiencias cooperativas del PRIST-AT presentaron una excesiva dependencia de los recursos no mercantiles, con limitadas capacidades para desarrollar su dimensión productiva como empresa social y trascender su pertenencia al programa. Entonces, el PRIST-AT organiza cooperativas para que de manera colectiva los grupos realicen actividades útiles para satisfacer necesidades que sin asumir una forma mercantil abarcan actividades tan necesarias como la producción de infraestructura local, obras de saneamiento o construcción de espacios comunitarios. De esa manera opera la combinación de lógicas y recursos principalmente provenientes desde el propio programa que otorga oportunidades asociativas tendientes a fortalecer el sector más débil de la economía popular. En este caso, esa interface es delineadas de manera significativa y particular por la política social (PRIST-AT) y presentaba posibilidades de derivar en experiencias y organizaciones económicas de lo más diversas. En efecto, la idea de las organizaciones de la esfera relacional como espacio de intermediación en interface con otras esferas o como componentes inciertos de la ESS, que combinan recursos, principios y lógicas y tienen intercambios con actores de otras esferas, resulta muy productiva para comprender el cooperativismo bajo programa y observar el fenómeno, por fuera de enfoques estáticos y normativos sobre el cooperativismo. Además, contribuye a mostrar las diversas evoluciones posibles del cooperativismo particularmente en sus vínculos el Estado y en la provisión de bienestar.

Por otro lado, lo que se quiere resaltar es que los diversos solapamientos e interfaces entre esferas así como la combinación de lógicas no son novedosas, sino que pueden observarse (aunque no de forma idéntica a los casos estudiados) al recorrer experiencias históricas, donde las cooperativas se han complementado o directamente subsumido a las políticas estatales. De allí el calificativo de sui generis (Drimer y Drimer, 2017) o el carácter mixto que pueden asumir algunos tipos de cooperativas. La literatura especializada hace referencia tanto a las dinámicas de diversos actores o "múltiples partes interesadas" (proveedores, usuarios, trabajadores, agentes estatales); como a la mixtura social, en cuanto al origen social y trayectoria de vida de sus integrantes; en sus recursos y fuentes de financiamiento (Estado, mercado, sociedad civil, familias); así como en sus principios y lógicas de funcionamiento (reciprocidad, redistribución,

[15] De todas maneras, es preciso referir a algunas investigaciones microsociales que a partir de las percepciones de las personas destinatarias han dado cuenta de la poca utilidad del trabajo que realizan (Hintze, 2018, Kasparian, 2019)

[16] Algunas investigaciones microsociales (Kasparian, 2019) dan cuenta que en las relaciones de las experiencias cooperativas con el barrio subyace el principio de reciprocidad; los ingresos percibidos por los cooperativistas no son destinados solamente al consumo individual (y familiar) sino también al consumo colectivo en un territorio determinado por ejemplo construcción del local de la organización en el barrio o la limpieza de jardines y escuelas por fuera del horario establecido por el programa.

intercambio). Estos esquemas mixtos, tienen capacidad de construir autonomía a partir de múltiples dependencias y a partir de la confianza mutua entre actores diversos mediante el desarrollo de esferas de reciprocidad o "esferas públicas de proximidad" que envían problemas de la esfera doméstico familiar o de la esfera comunitaria (como el cuidado de niños/as, enfermos y adultos mayores) a la esfera pública (Evers y Laville, 2004b)[17]. De allí la relevancia de traer a discusión las relaciones de las cooperativas con el Estado, particularmente con la política social y las diferentes evoluciones posibles del cooperativismo que se advierten a partir de esos intercambios.

Concretamente, las evoluciones posibles refieren a que estas experiencias se podrían desarrollar como cooperativas tradicionales insertas en ámbitos económicos típicos y productivos o bien, desarrollarse como cooperativas comunitarias de la economía popular y/o asociadas a brindar servicios sociales. En este punto queremos explicar la especificidad de las cooperativas creadas en el marco del PRIST-AT, como cooperativas más bien asociadas a la esfera comunitaria de la economía popular que la política social tiende a modular a través de la figura cooperativa, en cuyo proceso la resignifica. En Arcidiacono y Bermúdez (2018) mostramos la apertura del cooperativismo hacia nuevas institucionalizaciones con actividades más asimiladas al campo de la política social en la prestación de servicios sociales, en particular, el cuidado. Nos referimos a experiencias europeas a partir de la crisis de los Estados de bienestar y el surgimiento hacia los años 80 y 90 del siglo XX de cooperativas de usuarios o trabajo asociado del bienestar social Lorendhal (1999) o de iniciativa social, cuyo objetivo era la prestación de servicios socio-sanitarios, atención de personas, y a la integración laboral de grupos desaventajados. CICOPA (2004) define a las cooperativas sociales como organizaciones con una misión de interés general, y si bien se trata de entidades no estatales basadas en la libre asociación de las personas, reciben en algunos casos financiamiento del presupuesto público. Tienen una estructura de gobernanza con múltiples grupos de interés que involucra tanto a trabajadores, usuarios, voluntarios, autoridades locales (Laville, 2008), no distribuyen excedentes o lo realizan de manera limitada dado los diversos tipos de socios que las integran[18]. Sus legislaciones permitieron la apertura legal de las cooperativas tradicionalmente basadas en una categoría homogénea, a la representación de diferentes actores en los órganos de decisión (Evers y Laville, 2004); al tiempo que pueden asumir la forma de cooperativa de trabajo o bien asumir un estatus legal independiente (CICOPA, 2017)[19]. Para el caso latinoamericano, algunos especialistas en cooperativismo como Bragulat (2016) señalan que las cooperativas sociales presentan un gran potencial con desarrollo de importantes experiencias en Colombia y Uruguay donde ya cuentan con reconocimiento legal[20]. En todos los casos internacionales o regionales, recibieron un fuerte impulso de políticas públicas por ejemplo de aquellas tendientes a la desmanicomialización y/o construcción de sistemas de cuidado[21].

Del trabajo de campo no se advierte claras pretensiones por parte de actores estatales ni de las organizaciones de la esfera comunitaria de economía popular de conformar cooperativas comunitarias o proveedoras de bienestar. Sin embargo, debemos decir que el cooperativismo bajo programa en general, ha sido fuente de recursos para movimientos sociales como TUPAC AMARU en Jujuy (Battezzati, 2017) o las

[17] En países europeos se conformaron se destaca la importancia de la experiencia de las cooperativas sociales en Italia, de las cooperativas de cuidado infantil en Suecia, de asociaciones de atención comunitaria en el Reino Unido, y de proveedores de servicios autoorganizados en Alemania, Francia y Bélgica (Evers y Laville, 2004b).

[18] Si bien las cooperativas sociales son autónomas y no son creadas por los gobiernos en el marco de un programa, su labor y su rol social las acerca a una política integral de cuidados o de prestación de servicios sociales provistas estatalmente, al tiempo que reciben financiamiento o habilitan a la participación de actores estatales en su estructura de gobernanza.

[19] Algunos organismos internacionales (OIT, 2016, ACI-OIT, 2015, CICOPA, 2014, 2017) sistematizaron experiencias, para promover en torno a ellas, adecuadas políticas públicas al tiempo que previamente delinearon los Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales CICOPA, 2004).

[20] Fuera del período estudiado, a partir de 2016 en adelante, estas discusiones académicas y algunos casos empíricos empiezan a aflorar y reciben acompañamiento de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo.

[21] En Argentina, desde la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) se ha implementado el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarias a partir del cual se conformaron una diversidad de cooperativas de trabajo de cuidadores domiciliarios (Bragulat y Sosa, 2016).

organizaciones que integraron la Central de Trabajadores de la Economía Popular, que conformaron soportes de provisión de bienestar específico para sectores de la economía popular que no necesariamiente se identifica ni se organiza con esquemas propios del ideario cooperativo. Recientemente un representante de la CTEP[22] expresó*: "Nosotros no tenemos que ver con el cooperativimo que acumula capital sino con el cooperativismo de las comunidades que distribuye trabajo a veces desde el Estado" (…) "Nuestra visión es contradictoria con la cooperativas de trabajo. Nosotros las usamos para lo que no es". "muchos compañeros hoy son cooperativistas y hoy son solidarios, pero no es la masividad del sector, que está en otro lugar" (…)*. En definitiva, los desarrollos teóricos que estudiaron las empresas comunitarias de proximidad o las cooperativas sociales europeas (Evers y Laville, 2004, Laville, 2008, Lorendhal, 1999, Bragulat, 2016), permiten acercarnos a discusiones similares en Latinoamérica sobre un conjunto de organizaciones de ESS en algunos casos promovidas y hasta creadas en el marco de políticas específicas para abordar problemas de empleo y pobreza, como es el caso bajo estudio, cuya trayectoria es susceptible de derivar como organizaciones cooperativas "tradicionales" insertas en ámbitos productivos propios de la esfera mercantil o bien su trayectoria con podría derivar en múltiples opciones posibles, en algunos casos hacia un sentido más bien hacia la conformación de cooperativas de "bienestar social" abocadas a proveer servicios comunitarios, socio-educativos, etc.

Una propuesta analítica: del cooperativismo sui generis hacia las cooperativas comunitarias de la economía popular

Retomando otras contribuciones[23], en la presente investigación nos referimos al cooperativismo bajo programa como "experiencias cooperativas en transición", como instancias pre-cooperativas[24] en los que las características de los programas, las visiones y aspiraciones de los actores estatales y no estatales en torno a la figura cooperativa y el acompañamiento de esas experiencia por parte de los movimientos cooperativos, deviene central para garantizar la educación y formación cooperativa y construir niveles progresivos de autonomía.

Lejos de visiones románticas, normativas o de supuesto virtuosismo y al igual que otras tipo de cooperativas u organizaciones de la ESS, en las experiencias cooperativas del PRIST-AT se mezclan y conviven lógicas, prácticas y principios organizativos como la solidaridad, la reciprocidad, la ayuda mutua, así como también el interés individual, las relaciones de dominación, diversidad de prácticas como clientelismo, autoritarismo, discrecionalidad, junto con la redistribución del Estado hacia estas cooperativas en el marco de programas (Schujman, 2015). De manera que, las cooperativas de PRIST-AT son organizaciones surgidas por necesidades más que por aspiraciones que presentan entrecruzamiento de lógicas, prácticas y principios económicos que se constituyen como "campos de tensión" (Evers, y Laville 2004). Desde nuestra perspectiva, si bien consideramos atendibles las preocupaciones por el peligro de las "intromisiones" de la esfera estatal a la autonomía cooperativa, pretendemos comprender el proceso que se despliega a través del programa que configura una categoría cooperativa específica que eventualmente podría desarrollar potencial en la provisión de bienestar o servicios sociales, como lo fueron los sectores de inserción social o del desarrollo económico comunitario en otras experiencias nacionales, como organizaciones o empresas

[22] Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.

[23] Vuotto, 2011, Schujman, 2015, Coraggio, 2013, Hopp, 2013, Fernández Álvarez, 2015, Kasparian, 2017, Castelao Caruana, 2016. Para Schujman, (2015) este fenómeno demanda de la academia "una investigación aplicada rigurosa" para comprender la complejidad por fuera del análisis simplista que englobe a todas las experiencias y de cuenta de experiencias de economía social y solidaria fuera de los moldes de la teoría.

[24] Schujman (2015) explica que en el derecho y la doctrina comparada existen tipos que pueden permitir (bajo ciertas condiciones), generar "pre cooperativas" o "cooperativas simplificadas" que faciliten su tránsito. Sin embargo siguiendo a Haagen (2000) Schujman explica que las políticas públicas raramente transfieren a las organizaciones de la sociedad la responsabilidad y el poder para autogestionarse, la mayoría no han evolucionado hacia la autonomía esperada sino que su dependencia con respecto al Estado ha aumentado sin cesar, desacreditando de esa forma el papel de promotor del poder público.

que acentúan más su dimensión social antes que la búsqueda de resultados económicos desde el punto de vista mercantil estricto. En las experiencias cooperativas del PRIST-AT asume gran peso tanto la esfera estatal o la economía no mercantil (principio de redistribución del Estado) que moldea esos grupos sociales, los reconfigura otorgándoles una mayor institucionalidad propia de la subesfera asociativa. Como dijimos, las cooperativas al ser creadas por el PRIST-AT deben ubicarse en un espacio intermedio desde la subesfera comunitaria de la economía popular hacia la subesfera asociativa, debido al grado de institucionalización y formalización que otorga la figura jurídica de la cooperativa. Esa nueva institucionalidad, la cooperativa como conjunto de reglas, colisiona, se superpone y se entremezcla con las institucionalidades previas más o menos formalizadas de los grupos y personas que se incorporaran al programa. El programa inscribe a las organizaciones en un proceso presumiblemente de desmercantilización[25] por la introducción de la figura cooperativa, re-direccionando flujos entre esferas, reequilibrando el peso de las diversas lógicas económicas envueltas en el proceso social que desencadena, aunque con un claro predominio de la redistribución estatal.

Respecto a los alcances de la dimensión cooperativa en el PRIST-AT debemos resaltar que la categoría de las experiencias de cooperativas bajo programas subsumida a objetivos de política más amplios, corría el riesgo de distorsionarse por lo que requería una adecuada solución política de las contradicciones de las diferentes lógicas, del reconocimiento político del valor social y económico que creaban esas organizaciones y su definición como un tipo legal específico (Schujman, 2015). Los alcances más sustantivos de la dimensión cooperativas, dependía del logro de puntos de equilibrio de las relaciones de intercambios entre la política, las visiones y objetivos de gobierno, sus aspiraciones, por un lado, y la construcción de poder político de los diferentes grupos que conforman tanto al movimiento cooperativo como a los movimientos sociales implicados en la implementación del programa. En este punto, debemos decir que los procesos de institucionalización de experiencias de economía social y solidaria y las políticas de reconocimiento y promoción de ese sector[26] que incluyen la incorporación de las cooperativas sociales, empresas sociales y esquemas de co-construcción y co-producción de políticas públicas[27] entre las esferas de provisión de bienestar (Estado, mercado, familia y la esfera relacional o de la sociedad civil), forman parte de una agenda regional. El predominio de la redistribución estatal conformaba un riesgo de instrumentalización de la ESS, que no logró ser contrapesado por las aspiraciones y posicionamientos políticos por parte de actores no estatales, y el gobierno tampoco concedió espacios para la co-construcción de políticas.

En efecto, la ausencia de resultados sustantivos de las experiencias del PRIST-AT no sólo se explica por la impronta que adquirió el programa desde sus comienzos y las particularidades de las cooperativas, sino por el desacople entre el universo de decisores en materia de programas sociales y el heterogéneo y fragmentado sector de la economía social y solidaria en general y en particular del cooperativismo de trabajo en Argentina (Vuotto, 2011) que tuvo limitadas posibilidades para acompañar estas nuevas experiencias y dificultades para contribuir (dada la masividad de las cooperativas bajo programa) en la enseñanza de valores, prácticas y la administración de cooperativas y guiar las trayectorias de aprendizaje

[25] Este concepto puede ser una herramienta para comprender hasta qué punto el PRIST-AT y la creación de cooperativas contribuye a desarrollar el trabajo por fuera de la relación salarial y del mercado, y posibilita el trabajo autogestionado, también refiere a la valoración de la producción de bienes de uso y la satisfacción de necesidades desde otras esferas, como la comunitaria o de la economía popular o la familiar, principalmente porque opera a través de las experiencias no centradas en la producción de valores de mercado sino en el trabajo útil y en la producción de bienes y servicios para la resolución de necesidades (Coraggio, 2014).

[26] Para profundizar en esos debates se sugiere la lectura de Hintze (2010), Coraggio (2013), Guerra (2010), Castelao Caruana y Srnec (2014), Hopp (2017).

[27] La co-producción refiere a nuevas formas de participación de organismos no estatales en la producción de servicios colectivos desde un plano organizacional en tanto que la co-construcción remite a su participación en la elaboración de las mismas desde un plano institucional (Vaillaincourt, 2011).

de autonomía y autogestión; al tiempo que parte del sector del "cooperativismo tradicional" se mostró reticente a estas experiencias por considerarlas una mera imposición o formalidad para contraprestar y cumplir con las exigencias del programa. De todos modos, algunos sectores del cooperativismo urbano mantuvieron actitudes comprensiva, y realizaron esfuerzos para concebirlo como "otra cosa diferente", como instancias intermedias o "pre-cooperativas" creadas desde el Estado que dan inicio de trayectos hacia el cooperativismo propiamente dicho[28]. Pero fundamentalmente, la dimensión cooperativa quedó eclipsada y subsumida a objetivos de política más amplios, ante la necesidad de acumulación política a nivel territorial de funcionarios públicos, o dirigentes políticos y organizaciones sociales territoriales (en la mayoría de los casos integrantes de la propia coalición gobernante) que intervienen desde los entes ejecutores de las que dependen[29]. De modo que lo novedoso del programa se fue diluyendo por las viejas formas de acumulación política, ante la inercia institucional de viejos formatos o esquemas conceptuales para el abordaje de la cuestión social.

Respecto a los alcances de la dimensión cooperativa en el EH se quiere destacar es que los encuentros pre-cooperativos se erigieron como las oportunidades de salida de las mujeres a la esfera pública para participar en ámbitos sociales y comunitarios. Conformaron la dimensión relacional del programa y se constituyeron como importantes instancias reflexivas y espacios de socialización y encuentro, tanto entre mujeres con trayectoria de vida similares como con tutores, profesores y otros operadores estatales; brindaban la posibilidad de conformar redes en las cuales las mujeres podían expresar la capacidad organizativa y asociativa. Estos espacios pre-cooperativos podían constituirse como la base fundamental para articular proyectos colectivamente en el trayecto hacia el armado de cooperativas propiamente dichas[30]. Los diseños del PRIST-AT y EH no previeron una estrategia para abordar la cuestión del cuidado[31]. En este punto queremos introducir el debate sobre la alternativa del cooperativismo para la provisión de cuidado. Para el caso de EH, la figura cooperativa tenía potencial para organizar el trabajo de manera flexible, para articular las tareas de cuidado, aunque el énfasis colocado en el tipo de tareas que debían realizar (obras de infraestructura), obturó la posibilidad de que las destinatarias decidieran de manera democrática y según sus propias necesidades, los objetos sociales o propias actividades de las mismas. Allí es donde consideramos importante introducir la discusión sobre las experiencias del cooperativismo social a nivel internacional y que refiere a la posibilidad de la co-construcción de políticas para resolver la demanda de cuidado a partir de la conformación de experiencias de economía social-cooperativa como soportes de provisión de bienestar[32]. El EH no llegó a potenciar esta dimensión. Esto parece explicarse no sólo por las propias particularidades del programa y de la masificación de las cooperativas, sino sobre todo por el desacople entre este campo y el universo del cooperativismo o los actores que traccionan regional e internacionalmente las discusiones sobre cooperativismo social. La ausencia de estrategias de cuidado

[28] Estos sectores elaboraron pre- proyectos legislativos en donde plasmaron esas ideas.

[29] La pulseada por el control del programa entre los municipios y los movimientos sociales, presenta variaciones según las relaciones del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales, principalmente los intendentes del conurbano bonaerense. A mayor distancia entre estos, se abría la posibilidad a que federaciones y confederaciones de cooperativas o universidades se erijan como entes ejecutores en esas localidades.

[30] Los diferentes actores entrevistados, los informes oficiales y también la producción académica sobre el programa que capta las voces de las destinatarias del EH, destacan el valor de la construcción de espacios colectivos centrales para fortalecer vínculos sobre todo para el caso de mujeres víctimas de violencia. El cooperativismo o al menos esas instancias pre-cooperativas que reunía a personas para abordar un dolor concreto (más que por necesidades socio-económicas) son centrales para construir fraternidad y vínculos.

[31] En Arcidiacono y Bermúdez (2018b) describimos las estrategias aisladas para resolver los problemas de cuidado organizado por las destinatarias junto con las burocracias territoriales encargadas del desarrollo de las actividades.

[32] La Cartografía mundial de las prestaciones realizadas por cooperativas de la OIT (2016) , muestran que la provisión de cuidados a través de las cooperativas de trabajo a nivel mundial está creciendo notablemente, garantizando aquellas servicios de alta calidad y proveyendo de mejores condiciones de trabajo en el sector de la atención, especialmente para las trabajadoras mujeres quienes pueden organizar las horas de trabajo con mayor flexibilidad, y armonizar su vida laboral y familiar.

previstas por el programa y lo relevado por el propio MDS (2015b) que mostraba que estas mujeres tenían mayor interés en desarrollar actividades vinculadas con la prestación de servicios sociales, expresaba una gran oportunidad para que se abra el objeto social de estas organizaciones, para desarrollar cooperativas de cuidado y espacios de enseñanza destinados –en principio- a los/as hijos/as de las mujeres incorporadas al programa que puedan además en paralelo recibir acompañamiento técnico, capacitaciones y financiamiento a fin de mejorar y ampliar sus servicios hacia otros sectores y actividades y lograr independizarse a largo plazo.

Finalmente, en cuanto a los alcances de la institucionalización del cooperativismo bajo programas la figura cooperativa parecía brindar un esquema flexible para organizar la intervención social en el corto plazo en 2009. Sin embargo, posteriormente no se avanzó en la discusión hacia la re-definición política de una figura más acorde al perfil de destinatarios y sus necesidades, es decir, hacia novedosas estructuras jurídicas creadas en el marco de programas, que contemplen las especificidades de las experiencias surgidas en dicho marco. Esto forma parte de un debate más amplio a nivel regional sobre los procesos de institucionalización de experiencias de economía social y solidaria y las políticas de reconocimiento y promoción de ese sector[33] que incluyen la incorporación de novedosas figuras como cooperativas sociales u otros esquemas de co-gestión entre las organizaciones con el sector público o co-construcción de políticas. Las dificultades de redefiniciones y reconocimiento no sólo se explican por la falta de propuestas desde el gobierno, sino que también se vincula con la heterogeneidad y fragmentación de las representaciones del sector de la economía social y solidaria en general y en particular del cooperativismo de trabajo en Argentina (Vuotto, 2011). Schujman (2015) recoge la preocupación sobre la regulación de estos subtipos de cooperativas de trabajo y entiende que, aunque no están previstas específicamente para estos casos, la mejor figura legal para las "cooperativas bajo programas" sería la de "cooperativas simplificadas" o la de "emprendimientos sociales comunitarios". Ambos casos significaría que adoptando la figura cooperativa se constituyan como organizaciones poco complejas y transitorias, como medio para evolucionar hacia verdaderas cooperativas con el apoyo de un grupo de socios patrocinadores y programas sociales, en dimensiones educativas, sociales, económicas, administrativas y financieras que contribuyan en la educación y capacitación de los miembros, garantizando la ocupación laboral inmediata, la capitalización y la obtención de resultados económicos rápido (García Muller (2009) en Schujman (2015). Esta idea es la que se vio reflejada en el pre-proyecto de ley federal de Economía Social y Solidaria promovido desde la presidencia del INAES para su discusión al interior del movimiento cooperativo, en el último tramo de la presidencia de Cristina Fernández, a fin de subsanar el vacío legal en materia de cooperativismo de trabajo a nivel general[34], y en particular ante la necesidad de reconocimiento jurídico de este nuevo sub-tipo de cooperativas de trabajo "bajo programas" que tienen la particularidad de combinar diferentes recursos, lógicas y prácticas para la provisión de bienestar. Así, el pre-proyecto planteo algunos lineamientos en torno a su institucionalización como "cooperativas protegidas" promovidas por programas, universidades y organizaciones públicas y privadas, al tiempo que reconocía la posibilidad de co-gestión con el Estado y la figura de "personas jurídicas de carácter público". En suma, no pudo avanzarse en la discusión que en definitiva se dirigiera hacia la re-definición política o re-adaptación de esa figura hacia esquemas más acorde al perfil de las integrantes y sus necesidades, es decir, hacia las figuras planteadas por Schujman, o cooperativas sociales o más genéricamente "empresas sociales" Defourny (2009) o con particularidades específicas, que valoricen su dimensión social por prestar un servicio a la comunidad y/o a un grupo social específico, en el marco de novedosas y particulares estructuras jurídicas creadas bajo programas. Estos andamiajes debieran contemplar las especificidades de las experiencias surgidas en dicho contexto, yendo

[33] Para profundizar en esos debates se sugiere la lectura de Hintze (2010), Coraggio (2013), Guerra (2010), y Castelao Caruana y Srnec (2014).

[34] Para ampliar sobre este punto Cfr. Vuotto (2011), Cracogna, (2013 y 2015), Fernández Vilchez, Feser, Mutuberría Lazarini, y Ureta (2011); Hintze y Deux Marzi, (2014), Hopp, (2017) y Ruggeri y Mutuberría Lazarini (2018).

a su vez más allá de categorías de asociados homogéneas, dando cause a la mixtura social (es decir que no estén conformadas solo por personas en contexto de pobreza sino también integrándose con otros grupos sociales) y problematizando además el rol del Estado en estos esquemas.

Reflexiones finales

Comprendemos que el cooperativismo sólo es una de las formas de organizar el trabajo dentro del amplio campo de la Economía Popular y Solidaria[35] y que además, no es una opción que se pueda imponer ni masificar, menos aún, si se toman en cuenta las versiones normativas, rígidas y desactualizadas que aparecen en el repertorio de posibilidades actuales en nuestro país. Hemos centrado nuestro análisis allí, debido a que ha sido una opción predominante en el campo de las políticas sociales en el período 2003-2015. Observamos cómo esta línea de política social que utiliza la figura cooperativa para abordar problemas de empleo, informalidad y pobreza, contribuye a resignificar al cooperativismo como arreglo social y como movimiento político. La promoción del cooperativismo por parte del gobierno podía también asumir otros caminos, tanto alternativos como simultáneos al fenómeno del cooperativismo bajo programas, desde aplicar una política que beneficie las entidades existentes, usar figuras como las régies coopératives[36] o conformar sociedades mixtas (por su base social e integración de tipo de asociados –consumidor, trabajador, voluntarios, agentes estatales), con mayores niveles de participación y dirección del movimiento cooperativo tradicional en el acompañamiento de las experiencias bajo programa además de estrategias de co-construcción más a largo plazo. Sin embargo, la decisión unilateral del gobierno de otorgar el estatus de cooperativas a las experiencias bajo programa generó resquemores por parte del sector cooperativo tradicional que obturó las posibilidades de generar acuerdos compartidos respecto al desarrollo de esas entidades. La idea de pre-cooperativas inscriptas en un proceso de transición a largo plazo (para aquellos casos de experiencias cuyos integrantes tengan la convicción de generar una cooperativa) se ajustaba en mejor medida a los procesos estudiados. Por su parte, los sectores representativos del "nuevo cooperativismo" mostraron dificultades para lograr una posición de poder al interior de la coalición gobernante, respecto a otros movimientos sociales y fundamentalmente de los intendentes del conurbano bonaerense para tener un lugar destacado como entes ejecutores. En este trabajo por otro lado, mostramos al cooperativismo bajo programa por fuera de enfoques estáticos y normativos desde perspectivas que demandan la apertura a procesos de institucionalización más amplias teniendo en cuenta la pluralidad de evoluciones posibles de estas organizaciones, particularmente a partir de los diversos vínculos con el Estado en la provisión de bienestar.

Partimos del supuesto que, las articulaciones de las cooperativas y la política social presentaba posibilidades de derivar en experiencias y organizaciones económicas de lo más diversas. El proceso que se despliega a través del programa tenía potencialidad para derivar en una categoría cooperativa específica que eventualmente podría desarrollar su actividad en la provisión de bienestar o servicios sociales. Estas experiencias iniciaron trayectoria que podían derivar como organizaciones cooperativas "tradicionales" insertas en ámbitos productivos propios de la esfera mercantil, o hacia la conformación de cooperativas de "bienestar social" abocadas a proveer servicios comunitarios, socio-educativos, etc. como en otras experiencias nacionales, como organizaciones o empresas que acentúan más su dimensión social antes que la búsqueda de resultados económicos desde el punto de vista mercantil estricto. Estas evoluciones pueden observarse (aunque no de forma idéntica a los casos estudiados) al recorrer experiencias históricas, donde las cooperativas se han complementado o directamente subsumido a las políticas estatales.

[35] Denominación propia de otros casos nacionales como Ecuador que comienza a aparecer en las definiciones teóricas (Hintze, 2019) y en los discursos de sectores del movimiento cooperativo como CNCT.

[36] Son administraciones públicas con rasgos cooperativos, creadas por decisión de los poderes públicos municipales para la realización de obras públicas (Drimer y Drimer, 2017).

Ni el PRIST-AT y EH ni los restantes programas asociados con cooperativas recuperaron ni los debates sobre el "cooperativismo social" ni las ventajas del cooperativismo en clave de género. Ninguno de estos aspectos se plasmaron en los documentos institucionales de los programas o fueron planteados por los actores entrevistados en el trabajo de campo. La propuesta analítica de este trabajo intentó trazar puentes y diálogos entre dos mundos que aparecen desconectados. Las miradas normativa y rígida de la figura cooperativa en los diseños de estos programas contrasta con las múltiples opciones que se abren atentas a la agenda de discusión regional e internacional. Además, esa rigidez es consecuencia del desactualizado marco normativo cooperativo argentino, que no da cuenta de las transformaciones sociales y del propio movimiento cooperativo y de los diversos intercambios de este con los gobiernos y el Estado. Además, la institucionalidad no logra un punto de equilibrio virtuoso que se aleje de la pura instrumentalización de las cooperativas por parte de actores estatales y no estatales para iniciar caminos que valoricen sus aportes tanto en los planos económicos como en la producción y provisión de bienestar. Ese proceso también precisa de la construcción de poder social[37] y de un sector fuerte y articulado de la economía social y solidaria y del cooperativismo de trabajo que, junto con otros movimientos sociales, con aspiraciones y metas comunes, pueda constituirse en un actor político capaz de traccionar en conjunto en ese sentido. Pero el lugar secundario de esa dimensión por debajo de objetivos políticos más amplios, explican sus alcances limitados. En efecto, las perspectivas de generar cooperativas se enfrentaron a visiones de corto plazo, además de las ambigüedades de las trayectorias de las intervenciones a partir de expectativas diferentes de actores estatales y no estatales y la ausencia de proyectos sustantivos para la democratización de la economía. Todos los problemas explicados en este trabajo desgastaron la herramienta cooperativa y en ese intersticio político es donde se amparó la nueva administración de Cambiemos para iniciar las transformaciones. El campo de la economía popular integrado por los movimientos sociales de trabajadores desocupados, presentaba proyectos, aspiraciones e institucionalidades que no conjuraron necesariamente en la construcción de un amplio sector de economía social y solidaria, ni se identificaron plenamente con la figura cooperativa, sino que presentaron diversas visiones que se han cristalizado en distintos grupos sociales estratificados. Pero más allá de los magros resultados de la dimensión cooperativa en los programas estudiados todavía queda pendiente un reconocimiento estructural de las economías populares de las comunidades y de la institucionalización de "otras economías". Estos programas nos invitan a reactualizar debates de larga data en la historia de América Latina. Cobra relevancia la idea de economía plural para construir otros horizontes de sentido sobre la diversidad de economías de las comunidades, que articule a los diversos actores en la conformación de un nuevo poder social con capacidad de sostener agendas de cuestiones compartidas. Estos procesos demandan una legislación acorde a las transformaciones de las cooperativas de trabajo en general y a las cooperativas sociales en particular. Esto es parte de la agenda de la CNCT en tanto que el INAES a principios de 2019 comenzó a delinear incipiente normativa sobre cooperativismo social.

Recientemente, en un encuentro organizado por los 10 años de la CNCT, diversos actores del campo de la economía popular y del nuevo cooperativismo de trabajo reflexionaron sobre sus desencuentros en el período estudiado, el representante de CNCT realizó una autocrítica por no haber avanzado en la sanción de leyes específicas que "*Son desafíos para la próxima etapa."*[38] dijo. Por su parte, el representante de la CTEP[39] expresó *"Quiero corregir mis errores. Necesitamos mantener la presión social, la vanguardia, las*

[37] Tal como lo plantea Coraggio (2005).

[38] Martín Bordalejo, secretario de la Federación 1° de mayo en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.

[39] Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita en la Charla en conmemoración por los 10 años de la CNCT, el 21 de mayo de 2019.

ideas y los programas salen de ahí. Tenemos que ser vanguardia con leyes de cooperativas de trabajo y leyes de Economía Popular".

BIBLIOGRAFÍA

ACI-OIT. Avance de la igualdad de género: la forma cooperativa. Alianza Cooperativa Internacional y Organización Internacional del Trabajo, 2015.

Adelantado, José, Noguera, José, Rambla, Xavier, Sáez, Lluís: Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 60, No. 3 (Jul. - Sep., 1998), pp. 123-156. Universidad Nacional Autónoma de México.

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez Angeles, "¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas", en Ciudadanías, 2018b, N°2, Primer Semestre de 2018b, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Arcidiacono, Pilar, Bermúdez, Angeles (2018b): "Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado. Un recorrido por la experiencia del "Ellas Hacen", Revista IDELCOOP N°226/Año 2018.

Arcidiacono, Pilar, Bermúdez, Angeles (2018d): "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': descolectivización como impronta de los programas sociales", Revista de Políticas Sociales del Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno. Año 5. Número 6. Verano 2018 (ISSN 2347-1212).

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez Angeles, "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales", en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, 2015, N°7, 3-36.

Arcidiácono, Pilar, "Madres privadas de libertad (y de las Asignaciones Familiares)", en Resistencias burocráticas y actuación judicial. Derecho y Ciencias Sociales, 2017, N°17, 207-225. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP.

Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej Karina y Bermúdez Ángeles, "El Programa Argentina Trabaja ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?", en Trabajo y Sociedad, 2014, N°22, 342-356.

Bragulat, Jorge: Las Cooperativas Sociales en la Prestación de Servicios Asistenciales. Análisis de Experiencias y de su Potencial Desarrollo en América Latina, 2016, UNTREF."

Battezzati Santiago: La Tupac Amaru: intermediación de intereses de los sectores populares informales en la provincia de Jujuy. Desarrollo Económico, vol. 52, número 205 (abril-junio, 2012).

Bragulat, Jorge y Sosa, Gustavo Sosa. El caso Argentino: el potencial de las cooperativas sociales especialmente las conformadas como cooperativas de Trabajo. Las Cooperativas Sociales en la Prestación de Servicios Asistenciales. Análisis de Experiencias y de su Potencial Desarrollo en América Latina, UNTREF, 2016.

Caracciolo Basco, Mercedes y Foti, María Del Pila. Las mujeres en la economía social y solidaria: experiencias rurales y urbanas en Argentina. Buenos Aires, Asociación Lola Mora, UNSAM, IDAES, UNIFEM, 2010.

Castelao Caruna, María Eugenia y Srnec, Cynthia Cecilia, "La Economía Social y Solidaria en América del Sur: la construcción de un nuevo modelo de política social", en Chaves R. y Demoustier D., L'émergence de l'Economie sociale dans les politiques publiques. Une analyse internationale", Peterlang international, 014.

Castelao Caruana, María Eugenia (2009): La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas argentinas, instrumento de política o alternativa socioeconómica? Un análisis preliminar. Cayapa.

Castelao Caruana, María Eugenia (2015) Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LXI, núm. 227, mayo-agosto de 2016, pp. 349-378, ISSN-0185-1918

CICOPA. Declaración mundial sobre cooperativismo de trabajo asociado. Organización internacional de cooperativas de producción industrial, artesanal y de servicios, Bruselas, 2003-2004.

CICOPA. Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales. CICOPA, Bruselas, 2009-2011

CICOPA. Cooperativas en la industria y los servicios: informe mundial 2015-2016. Santiago de Chile, 2014.

CICOPA. Cooperatives and Employment: Second Global Report; Bruselas: CICOPA, 2017.
Coraggio, José Luis, "¿Es posible otra economía sin (otra) política?", en Eje I Economías Soberanas del Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2005. Publicado como Volumen 3 de la Colección El Pequeño Libro Socialista, Buenos Aires, La Vanguardia, 2005.
Coraggio, 2005a: Sobre la sostenibilidad de los emprendimientos mercantiles de la economía social y solidaria. Trabajo presentado en el Panel sobre "Nuevas formas asociativas para la producción", dentro del Seminario "De la Universidad pública a la sociedad argentina. El Plan Fénix en vísperas del segundo centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad." Universidad de Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2005. El Plan Fénix es una iniciativa de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, que convoca a economistas y otros profesionales al debate y la búsqueda de alternativas económicas para la Argentina.
Coraggio, José Luis: "El papel de la Economía Social y Solidaria en la Estrategia de Inclusión Social". Ponencia presentada en el Seminario "Pensando en alternativas para el desarrollo", Taller sobre Inclusión Social en América Latina y Ecuador., organizado por FLACSO y SENPLADES, Quito, 10-13 de diciembre de 2007.
Coraggio, José Luis: ¿Qué hacer desde la economía popular ante la situación actual ?. Revista IDELCOOP 224, Marzo de 2018.
Coraggio, José Luis 2005b: Es posible otra economía sin (otra) política. Ponencia en "II Congreso Nacional de Sociología, VI Jornadas de Sociología de la UBA, Pre ALAS 2005, Buenos Aires.
Coraggio, José Luis (2002): La economía social como vía para otro desarrollo social. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre "Distintas propuestas de Economía Social" en URBARED, Red de Políticas sociales 2002.
Coraggio, José Luis (2013) "La presencia de la Economía Social y Solidaria (ESS) y su institucionalización en América Latina. Preparado para los Estados Generales de la Economía Social y Solidaria, París, 17-19 de junio.
Coraggio, José Luis, "La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica", en 3er Seminario Internacional, Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario, Instituto Nacional de Economía Social y Solidaria, Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador, Quito, 2013.
Coraggio, Jose Luis: La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, Quito, 2014.
Cracogna, Dante, "Las sociedades cooperativas construyen un mundo mejor"", en Revesco, 2015, N°117.
Defourny, Jacques, ""Empresa Social"", en Cattani, Antonio David: Diccionario de la otra economía: lecturas sobre economía social 1, Buenos Aires, Altamira, 2009.
Desroche, Henri, (1983) Pour un traité d´économie sociale. París, Coopérative d´information et d´édtion mutualiste.
Drimer, B.; Kaplan de Drimer, A. (2017). Las cooperativas. Fundamentos, historia, doctrina. Buenos Aires: Intercoop.
Evers, Aalbert y Laville, Jean-Louis. The Third Sector in Europe. Northampton, USA, 2004.
Fernandez Álvarez, María Inés, "Contribuciones antropológicas al estudio de las cooperativas de trabajo en la Argentina", en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, CESOT, Buenos Aires, 2015, N°7.
Fernández Vilchez, L.; Feser, E.; Mutuberría Lazarini, Valeria y Ureta, F.. Seguridad Social y Empresas Recuperadas por sus Trabajadores. Problemáticas en Argentina. OSERA, 2011. 1-14.
Form, Edgardo; Guarco, Ariel; López, Ricardo y Farcy Darío, "La Decada Cooperativa en Debate", en Idelcoop, 2013, N°209.
Guerra, Pablo. La Economía Solidaria en Uruguay. Caracterización de sus emprendimientos y opinión de los trabajadores autogestionado. Uruguay, KOLPING, 2010.

Hintze, Susana y Deux Marzi, Victoria. "Protección y seguridad social de los trabajadores asociativos autogestionados" en Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.
Hintze, Susana. La política es un arma cargada de futuro: economía social y solidaria en Brasil y Venezuela. Buenos Aires, CLACSO, 2010.
Hintze, Susana (2018): El trabajo en cooperativas en la Argentina del siglo XXI. En Estela Grassi y Susana Hintze (coord.) Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa. Buenos Aires: Prometeo.
Hintze, Susana, Deux Marzi, Victoria y Costa, María Ignacia, "Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina", en Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
Hopp, Malena Victoria, "Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad", en Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.
Hopp, Malena Victoria: El trabajo ¿medio de integración o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2011). Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
Laville, Jean-Louis. Los servicios de proximidad en Europa: En perspectiva con la economía popular. Otra Economía - Volumen II - N° 3 - 2° semestre/ 2008 - ISSN 1851-4715 - www.riless.org/otraeconomia.
Kasparian, Denise: Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. RevIISE | Vol 13, Año 13 | abril 2019 - septiembre 2019 | Dossier Las (re)configuraciones del trabajo y el empleo. ISSN: 2250-5555 | Argentina | www.reviise.unsj.edu.ar"
Kasparian, Denise (2017). Lucha ¿sin patrón? Un estudio sobre la configuración de la conflictividad de trabajo en empresas recuperadas y cooperativas del Programa Argentina Trabaja. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales (no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
Laville, Jean-Louis. Economía solidaria, economía social, tercer sector: Las apuestas europeas. Biblioteca Virtual TOP sobre Gestión Pública, 2004.
Lima, Jacob Carlos: Cooperativas de trabajo. En Cattania, Coraggio y Laville, Diccionario de Otra Economía, 2009.
Lipsky, Michael. La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. Clásicos de la Administración Pública, Mexico D.F, Fondo de Cultura Económica, 1980.
Logiudice, Ana, Bressano Clara y Borghini, Natalia (2011). Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
Lorendhal, Bengt, "Trabajo y bienestar a través de las organizaciones del Tercer Sector", en Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, España, 1999, N° 33, 9-27.
MDS. 1° Informe Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Ministerio de Desarrollo Social. Buenos Aires, 2014a.
MDS. Respuesta a pedido de informes bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública. Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social, 2014b.
MDS. Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de Resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015a.
MDS. Argentina Trabaja. Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen. Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión. Total del País. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015b.
MDS. Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer semestre 2015. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, 2015c.

Mogrovejo, Rodrigo; Mora, Alberto y Vanhuynegem, Philippe, "El cooperativismo en América Latina. Una diversidad de contribuciones al desarrollo sostenible", Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2012.
Pastore, Rodolfo: Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social. Documento del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2008 (ISSN 1666 – 4884)."
OIT. Recomendación N° 193 sobre la promoción de las cooperativas. Organización internacional del trabajo, 2002, Ginebra.
OIT. Global Mapping of the Provision of Care through Cooperatives. Survey and Interview Findings. Organización internacional del trabajo, 2016.
ONU. Las cooperativas en el desarrollo social. Naciones Unidas. En Idelcoop, 2009, Volumen 36, N° 195.
ONU. Resolución ONU N°56/114 "lineamientos para la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las cooperativas", 2001.
Perelmiter, Luisina. Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. UNSAM, 2016.
Schujman, Mario. Las cooperativas de trabajo en América Latina, Rosario, DelRevés, 2015.
Vaillancourt, Yves, "La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas", en Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N°3, 2011.
Vuotto, M., " El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social", en Serie documentos de trabajo, 2011, N°217, Organización internacional del Trabajo, Lima.
Zibecchi, Carla, "Mujeres cuidadoras en contexto de pobreza. El caso de Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina", en Estudios Feministas, 2014, N°22, Florianópolis, Brasil.