



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

“CAPACIDADES DEL ESTADO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19: LA LABOR DEL INAES PARA EL SECTOR DE COOPERATIVAS DE TRABAJO”

Verónica Soledad Sosa
(Legajo: S-3400/2)

Docente Tutora: Ximena Jorgelina Colavechia Gutiérrez

Fecha: Noviembre, 2024

Resumen

El arribo a Argentina del COVID-19 en marzo de 2020 acentuó el proceso de degradación económica y social que atravesaba el país, requiriendo instituciones estatales capaces de atender las diversas problemáticas públicas. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), autoridad de aplicación de la Ley de Cooperativas, debió dar respuesta a diversos problemas que atravesaban las Cooperativas de Trabajo y que ponían en riesgo más de 115.000 fuentes de empleos directos. Este trabajo, indaga en el accionar de INAES para subsanar los déficits que afectaban su capacidad institucional y en las herramientas que utilizó para mejorar su enraizamiento en el sector cooperativo durante los dos primeros años de pandemia, en pos de lograr un accionar institucional más eficaz y eficiente. Seguidamente, a partir de entrevistas realizadas a miembros de CT radicadas en Rosario, y a exfuncionarios y colaboradores del instituto, indaga en la percepción del sector cooperativo sobre las políticas implementadas por INAES para morigerar los efectos de la crisis económica. Concluye que, si bien es posible referir un avance en la construcción de capacidades institucionales en el INAES, la persistencia de falencias en las políticas implementadas evidencia que resta camino por recorrer.

Palabras Claves: Cooperativa de Trabajo, Políticas Públicas, INAES, Pandemia.

Keywords: Workers Cooperatives, Public Politics; INAES, Pandemic.

Índice

I. Introducción	1
II. Objetivos y metodología	1
II.1 Aproximaciones conceptuales.....	2
II.1.1 Capacidades estatales en contextos de Globalización	2
II.1.2 Brechas de capacidad	3
III. Mercado laboral y Cooperativas de Trabajo en Argentina	4
IV. Construcción de capacidades del INAES	6
IV.1 Análisis de la dimensión interna de INAES para la construcción de capacidades	7
IV.2 Análisis de la dimensión externa de INAES para la construcción de capacidades.....	10
V. Análisis del desempeño de las capacidades INAES vinculado a las CT	13
VI. Reflexiones finales.....	18
Bibliografía.....	20
Fuentes Primarias.....	21
Anexo: Entrevistas a las CT. Guía de preguntas utilizada.....	22

I. Introducción

El arribo a Argentina de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020, sumó complejidad y profundizó la severa crisis económica y social que atravesaba el país. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) tan solo entre diciembre de 2019 y junio 2020 el desempleo creció 3,4% alcanzando al 13,1% de la población económicamente activa. (INDEC, 2020).

En este contexto de fuerte aceleración del desempleo, las Cooperativas de Trabajo (CT) cobraron nueva relevancia dado su distintivo “carácter defensivo” del empleo, sin embargo, para el momento de llegada del virus al país el sector cooperativo se encontraba fuertemente afectado producto de años de deterioro económico (Sterling Plazas & Otros, 2020).

El Instituto Nacional de Economía Social (INAES), en su rol de organismo encargado de las políticas públicas destinadas al sector de las CT, no solo debió auxiliar a un sector fuertemente endeudado, sino también atender las complejidades y nuevos retos que impuso la pandemia, en pos de evitar la pérdida de empleos autogestivos. Para finales de 2019 las CT brindaban empleo directo a 115.728 personas articuladas en más de 4300 entidades, y constituían junto a las demás formas cooperativas y mutuales el 10% del PBI¹.

Desde un enfoque institucionalista, Evans (1996) refirió que un Estado puede llevar adelante políticas eficaces siempre que cuente con instituciones “con capacidades”. Estas capacidades, pueden fortalecerse mediante su “enraizamiento” en la sociedad, es decir, a partir de la conformación de canales para la negociación y renegociación continua de los objetivos que tenga respecto de la sociedad que permitan un mejor diseño e implementación de políticas.

El presente trabajo analiza la construcción de capacidades emprendida por INAES durante los dos primeros años de pandemia, indagando en las herramientas y políticas nacionales que implementó para el sector de CT. En pos de evaluar si logró alcanzarse mayor capacidad institucional para dar respuesta a las necesidades de las CT, surgieron las siguientes interrogantes: ¿Cómo era la situación de INAES y de las CT cuando llegó la pandemia al país?, ¿Qué herramientas o estrategias implementó INAES para auxiliar al sector?, ¿INAES pudo avanzar en contar con mayores “Capacidades” ?, ¿Cuál fue la evaluación al respecto que hacen las CT?

II. Objetivos y metodología

Objetivo General:

Indagar en el accionar del INAES y su rol en el fortalecimiento de las capacidades del Estado durante el período de octubre de 2019 a diciembre de 2021, mediante la evaluación que hacen las CT de las políticas implementadas por el instituto, para determinar si logró construir capacidad.

Objetivos Específicos:

- Examinar las herramientas y estrategias implementadas por el INAES para la construcción de capacidades.
- Analizar las medidas y políticas implementadas por el INAES a partir de la evaluación realizada por las CT.
- Determinar si INAES logró aumentar sus capacidades institucionales

¹ https://www.eldiarioar.com/economia/sector-cooperativo-representa-cerca-10-pbi-nacional-emplea-250-000-personas_1_8109447.html

- Determinar si INAES logró implementar políticas públicas eficaces y eficientes en dar respuesta a los problemas enfrentados por las CT.

Para abordar los objetivos planteados se acudió a fuentes de información primarias y secundarias. Para las primeras se realizaron entrevistas a miembros de CT con foco en conocer su percepción/opinión respecto de las políticas públicas aplicadas por INAES durante el periodo de análisis.

Las entrevistas fueron semiestructuradas, dentro de un marco temático predeterminado y siguiendo una dinámica libre sin orden preestablecido. Si bien, el no seguir un ordenamiento estructurado y no limitarse a preguntas cerradas complejiza el procesamiento de datos, resulta en una entrevista flexible que permite al entrevistador indagar con mayor profundidad en aquellos aspectos que considere relevantes. Además, posibilita un mayor nivel de detalle en las respuestas y facilita la obtención de información cualitativa.

Para la selección de las CT encuestadas se recurrió al muestreo de “bola de nieve”, muestreo no probabilístico que se utiliza cuando los participantes potenciales son difíciles de encontrar o pertenecen a un subgrupo pequeño de la población. En este tipo de muestreo, los entrevistados recomiendan a otros participantes quedando a juicio del investigador su posterior selección. Debido a que el relevamiento tuvo por fin indagar acerca de las políticas implementadas durante los dos primeros años de pandemia, las cooperativas contactadas contaban con matrícula habilitante previa al arribo del Covid-19.

En total se entrevistaron a miembros de 5 cooperativas, una destinada a la producción de bebidas, dos a la producción de panificados, una dedicada al comercio de alimentos saludables y una a la gastronomía, todas radicadas en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe. Las entrevistas se realizaron en el marco de 6 encuentros presenciales realizados entre marzo y octubre de 2022.

Complementariamente, buscando sumar miradas respecto de las problemáticas detectadas y políticas aplicadas, se entrevistó a un exdirectivo y a un colaborador que desempeñaban funciones en el organismo durante el periodo de análisis. En ambos casos se realizaron entrevistas mediante videollamadas, realizadas en noviembre y diciembre de 2023.

Como fuente secundaria, se recurrió a información producida por organismos oficiales (páginas webs institucionales; leyes, decretos y ordenanzas; comunicados por redes sociales y documentos oficiales), así como artículos y publicaciones académicas.

II.1 Aproximaciones conceptuales

II.1.1 Capacidades estatales en contextos de Globalización

En el ámbito de la teoría política y administrativa, la capacidad del Estado es un concepto central para entender el desempeño y eficacia de las instituciones gubernamentales. Autores como Willems (2003) entienden por capacidad estatal a la habilidad del Estado para mejorar sus funciones y lograr objetivos, así como, para movilizar y adaptar las instituciones en brindar respuesta a los problemas públicos.

Por su parte, Evans (1996) señala que para que un Estado sea eficaz y eficiente, debe contar con cierto grado de autonomía. Sin embargo, la intensificación del proceso globalizador de las últimas tres décadas, y la consiguiente mayor integración económica de los países, impone limitaciones a la autonomía estatal y, por consiguiente, a la construcción de instituciones con capacidades.

En América Latina específicamente, la alta movilidad de capitales y la falta de oportunidades laborales han llevado a los Estados a que, en pos de atraer capitales que dinamicen la producción y el empleo, apliquen políticas/medidas que terminan profundizando

la desestructuración de los Estados de Bienestar y de los mercados de trabajo (Ferrer, 2007). Skocpol (1985) afirma que, en contextos de globalización y circunstancias socioeconómicas desfavorables, la potencia de un Estado para alcanzar objetivos y brindar soluciones a las necesidades sociales, se relaciona directamente con sus capacidades.

En ese sentido, Repetto (2003) detalló que las capacidades estatales se expresan en dos dimensiones;

- la dimensión interna o administrativa
- la dimensión externa o infraestructural

La primera refiere a una mirada hacia adentro del Estado, buscando fortalecer las relaciones intra-estatales y establecer un diálogo fluido con los demás niveles de la administración pública. Así también alude a la dotación de recursos humanos y financieros disponibles para que las instituciones alcancen sus objetivos.

La segunda refiere a cómo el Estado establece y construye vínculos con la sociedad, cómo traza puentes y acercamientos con los distintos actores para mejorar su habilidad para responder a los problemas sociales. Al respecto, Weiss (2003) destaca la importancia del desarrollo de “interdependencias gobernadas”, es decir, Estados enraizados en infraestructuras sociales que posibiliten, e incluso potencien, políticas públicas eficaces y eficientes en dar solución a los problemas públicos.

II.1.2 Brechas de capacidad

Según Oszlack & Orellana (1993), en ambas dimensiones diversos obstáculos pueden dar lugar a la aparición de “brechas” que impidan o entorpezcan a las organizaciones lograr sus objetivos afectando sus capacidades estatales.

Respecto de las brechas de capacidad en la dimensión interna, identifican cinco tipos de déficits,

- Déficit relacionados con las relaciones inter-institucionales.
- Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensa.
- Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes de los organismos.

Los déficits relacionales refieren a problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la institución con otros actores comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas tareas.

Los déficits relacionados con su capacidad financiera o física aluden a la falta de recursos humanos o económicos suficientes, a la carencia de insumos o tecnología necesaria para la producción de bienes/servicios y a la existencia de espacios físicos/infraestructuras inadecuadas, insuficientes u obsoletas.

Los déficits vinculados con la estructura organizacional y la distribución de funciones refieren a si la estructura o tamaño del organismo guarda relación con sus funciones, así como al grado de autonomía respecto de otras unidades gubernamentales o civiles, el nivel de estratificación jerárquica y de especificidad de funciones dentro la organización, y el grado de interdependencia con demás agencias internas para la ejecución de tareas.

Por último, los déficits referentes al recurso humano se focalizan en el número disponible, el tipo de personal y de política de contratación, la idoneidad de los perfiles

contratados, los salarios y recursos económicos asignados para la realización de las tareas previstas, entre otras.

En segundo lugar, las brechas de capacidad en la dimensión externa hacen eco en que las estructuras institucionales no son neutrales de los intereses y preferencias de los actores. Evans (1996) señala que el desarrollo de la dimensión externa se realiza a partir del enraizamiento institucional. De esta forma, el Estado debe relacionarse con actores políticos, económicos y sociales que accionan en el territorio no solo para la evaluación de un posible curso de acción a seguir, sino también para moldear prospectivamente y con posterioridad a los hechos, reacciones y comportamientos en los actores que puedan quitar potencia al accionar estatal y efectividad a las políticas públicas.

Si bien Bertranou (2011) señala que la capacidad institucional alude a un comportamiento potencial futuro, mientras que el desempeño/resultado institucional está relacionado a un comportamiento organizacional pasado, es a partir de la evaluación del desempeño/resultado de las políticas públicas o cursos de acción aplicados, que se avanza en el diagnóstico de las capacidades institucionales. Por tal motivo, la evaluación que realice el sector destinatario de las políticas públicas sirve de reflejo respecto de la capacidad institucional para entender y dar respuesta a los problemas sociales.

III. Mercado laboral y Cooperativas de Trabajo en Argentina

En América Latina, las transformaciones del capitalismo mundial y la nueva división del trabajo iniciada en la década del 70 generaron una degradación generalizada del rol del estado y de los Estados de Bienestar, que devinieron en aumentos de la pobreza e indigencia (Svampa, 2005). En los mercados laborales particularmente, se dió un fuerte incremento del desempleo y el subempleo y deterioros en las condiciones laborales y salariales.

Haciendo eco del análisis de Díaz Fonseca & Marcuello Servós (2010), es en economías con alta inestabilidad y falta de oportunidades, donde las CT cobran renovada relevancia dado que facilitan la constitución de empleos, permiten la re-inclusión de individuos al trabajo y aportar robustez al empleo frente a los vaivenes económicos. Díaz Bretones (2000) y Bárcena (2021) señalan que, ante caídas del PIB, las CT destruyen menos empleos ya que en lugar de ajustar el número de trabajadores, ajustan el ingreso de los asociados² evitando recurrir a los despidos masivos.

Particularmente en Argentina, Pissaco (2020) constató el “carácter defensivo” del empleo de la Economía Popular³(EP), evidenciando cómo durante el periodo recesivo (2016-2018) aumentó significativamente la participación de la EP en el total de ocupados; mientras que, durante periodos expansivos, desaceleración del crecimiento o estancamiento (2004 - 2015) se mantuvo estable.

Esta “robustez” del empleo cooperativo es una ventaja respecto de otro tipo de empresas y aporta en la atenuación de las crisis de empleo.

Según la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se reúnen voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales a partir de la conformación de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada⁴. Las CT, tienen por objeto el empleo

² Los autores señalan que es a partir de comportamientos ahorrativos y de la conformación de fondos de contingencias durante las épocas de bonanzas, que las CT pueden recurrir a la alternativa de ajustar el ingreso de los asociados de ser necesario.

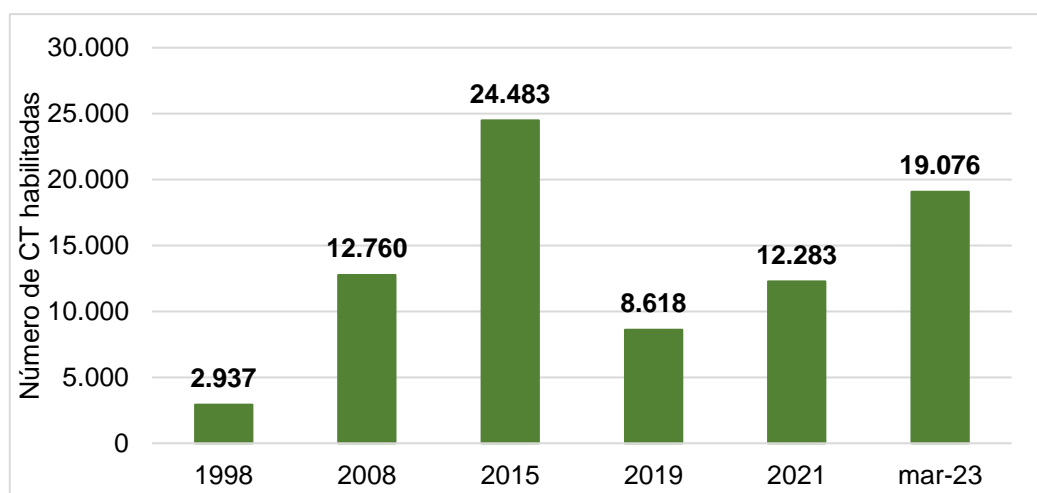
³ El autor entiende por Economía Popular al “...sector de los trabajadores, que, inmersos en sociedades capitalistas donde la relación asalariada aparece como la forma general, tienen otras formas de inserción en el proceso productivo” (Pissaco 2020, p. 11)

⁴ <https://www.cicopa.coop/about/what-is-a-cooperative/>

remunerado, y están formadas por trabajadores que ponen en común su fuerza laboral para llevar adelante una empresa de producción de bienes o de servicios⁵.

Los orígenes del cooperativismo argentino se remontan a finales del siglo XIX de la mano con las corrientes migratorias europeas. Sin embargo, como se observa en el gráfico 1, recién a finales del siglo XX aumentan significativamente en número.

Gráfico N° 1: Número de cooperativas con matrícula vigente en INAES. Período 1998- marzo 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes del padrón de las cooperativas registradas y de los relevamientos eventuales de INAES hasta marzo de 2023.

A comienzos de la década del 90, se aplicó en Argentina una estrategia neoliberal centrada en la apertura económica, desregulación de mercados y aplicación de políticas de ajuste con postulados monetaristas y ortodoxos que pretendió frenar la hiperinflación de precios y la recesión económica. La estrategia implicó una serie de reformas del estado y ajustes estructurales que tendría como resultado no buscado el aumento en el número de CT.

Entre las políticas adoptadas en los 90 se avanzaría con la privatización de gran parte de las empresas estatales y la flexibilización del mercado de trabajo, que llevaron a una mayor precarización del empleo y aumento del desempleo (Basualdo, 2001). Fair (2009) señala,

“La sociedad presenciaba atónita un proceso de regresividad económica cuya magnitud pocas veces fue observada en la región, con índices de desocupación cercanos al 20%, un incremento de la pobreza del orden del 500%, una pérdida del ingreso global de los trabajadores en el Producto Bruto Interno (PBI) cercano al 30% y una retracción salarial mayor al 50% en relación con la vigente en 1974”. (p. 553).

Asimismo, en esa década se profundizó la desindustrialización y se reprimitizó la estructura productiva e industrial eliminando el 15% del total de establecimientos industriales. Adicionalmente, se avanzó en la privatización de empresas públicas, que entre 1991 y 1997 implicó la pérdida de 381.189 empleos registrados, 86,7% producto de las privatizaciones. En este contexto, las CT fueron adoptadas como forma jurídica por ex trabajadores de ex-empresas públicas para continuar prestando servicios de manera tercerizada a las recientemente privatizadas (Nochteff, 1995).

Conforme avanzó la década, la crisis económica y el cierre generalizado de Pymes, tornó a la forma cooperativa una alternativa para garantizar la continuidad laboral frente procesos de quiebra empresarial⁶ principalmente en procesos de quiebra fraudulenta

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/aspectos-basicos-cooperativos-inaes.pdf>

⁶ Estas cooperativas son denominadas Empresas Recuperadas por Trabajadores (ERT).

(Vigliarolo, 2020; Ruggeri, 2014), lo que volvió a aumentar el número de CT presentes en el país para finales los noventa.

A partir de 2003, y hasta diciembre de 2015, la aplicación sostenida de políticas nacionales destinadas a la creación y el fortalecimiento de cooperativas impulsaron el número de CT a diciembre de 2015 a 24.483, es decir, una duplicación respecto del número de experiencias vigentes a finales de los 90, siendo además récord histórico a la fecha mencionada.

En diciembre de 2015, el cambio de signo político en el ejecutivo nacional implicó el regreso a políticas neoliberales que devinieron nuevamente en pérdidas de fuentes laborales. De esta forma, y al cabo de tan solo 4 años el desempleo aumentó un 50%, pasando del 6,5% en 2015, a 9,8% en 2019 (INDEC, 2019). Esta reversión de políticas neoliberales implicó para las cooperativas un período “signado por la elasticidad del ingreso, el alto costo del financiamiento bancario, y el vínculo distante o inexistente con políticas estatales”. (Sterling Plazas & Otros 2020, p. 13) al descontinuarse las políticas destinadas al sector cooperativo e “imponerse” trabas para la matriculación de nuevas cooperativas.

Como detalla en gráfico 1, entre inicios 2016 y marzo de 2023, se dio una caída del 26% en el número de CT así, y se observó una desaceleración en la constitución de nuevas organizaciones (Ruggeri, 2014).

De esta forma, para finales de 2019 estaban en riesgo 115.728 empleos cooperativos directos, con CT presentando elevados niveles de endeudamiento y achicamientos del potencial productivo y de servicios (Rosa & García; 2022). Sin embargo, en marzo de 2020 a la compleja situación económica se sumó la crisis generada por el arribo al país del virus del Covid-19. Como señalan Serafino & Otros (2020), la pandemia presentaría un triple shock económico generado por la caída de la oferta debido a las dificultades para la producción y provisión de bienes y servicios producto de las medidas de aislamiento social, la caída de la demanda producto de menores ingresos consecuentes de la paralización de la actividad económica y un shock financiero asociado a problemas de liquidez y quiebre de las cadenas de pagos.

Los efectos en el mercado de trabajo se manifestaron rápidamente, según la OIT entre el último trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020 la tasa de desempleo creció 1,5%, alcanzando al 10,4% de la población, porcentaje que crece al 28% si se suman trabajadores subocupados y ocupados demandantes. De esta forma, al inicio de la pandemia, 3 de cada 10 buscaban empleo (OIT, 2020).

En marzo de 2020, a poco más de 3 meses de asumir una nueva gestión a INAES, el instituto en su rol de organismo encargado de las políticas destinadas a las CT no solo debió auxiliar a un sector fuerte endeudado tras años de recesión económica, sino también atender las complejidades y nuevos retos que la pandemia impuso, en pos de evitar la pérdida de empleos. En contextos de un Estado con elevado déficit fiscal, inflación creciente y urgencia sanitaria, INAES debió avanzar en la construcción de capacidades estatales para dotar a su accionar de eficacia y eficiencia en dar respuesta a los problemas de las CT.

IV. Construcción de capacidades del INAES

INAES es un organismo descentralizado encargado del cumplimiento de la Ley de Cooperativas n° 20.337 y de Mutuales n° 20.321 creado en el año 2000 en reemplazo del Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual. Fiscaliza las organizaciones y reglamenta su matriculación, debiendo además fomentar el asociativismo, el cooperativismo y el mutualismo.

En el transcurso de la pandemia, en pos de evitar la pérdida de empleos cooperativos, el instituto emprendió una serie de transformaciones, herramientas y estrategias para contar con mayor capacidad institucional en el diseño y efectividad de sus políticas públicas. A

continuación, se analiza este proceso de “construcción de capacidades”, las medidas aplicadas y los resultados alcanzados, partiendo del análisis de la dimensión interna de INAES para la construcción de capacidades, para dar luego paso al análisis de la dimensión externa.

IV.1 Análisis de la dimensión interna de INAES para la construcción de capacidades

En febrero de 2020 el instituto pasó del ámbito de la Secretaría de Economía Social, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social, al Ministerio de Desarrollo Productivo⁷ afirmándose en este último ámbito como más propicio debido a que INAES buscaba dar tratamiento de pequeñas y medianas empresas a cooperativas -y mutuales- y avanzar en el reconocimiento de su carácter productivo. Así mismo, el traspaso se presentó como necesario para pasar de la óptica asistencialista al diseño de políticas productivistas⁸. El cambio de órbita ministerial fue un reclamo histórico de las CT, así lo reflejó el documento de julio de 2019 surgido del Foro Federal de Economía Cooperativa, Autogestionada y Popular,

“El sector del trabajo organizado bajo los criterios de la autogestión es parte del movimiento obrero y como tal, de la fuerza fundamental de la economía. Debe ser reconocido como un importante elemento de la política económica y productiva del Estado, a través de la integración de su tratamiento como política pública en los organismos estatales acordes a esta importancia”.

De esta forma, en términos de capacidad institucional, el traspaso se considera un aporte para subsanar el déficit interno relacional.

A la fecha, la vinculación de INAES con organismos del estado se da en el marco del “Consejo Federal”, ámbito a partir del cual los planes de acción/acuerdos alcanzados revisten carácter “no vinculante” para las partes. Este carácter no obligatorio en el cumplimiento de los términos o condiciones acordadas, quita potencia a las políticas/medidas debatidas al no estar garantizada su implementación, observándose además en la práctica, una superposición de funciones, normativas y reglamentaciones entre diferentes organismos del estado.

Tras indagar en medios gráficos y en las entrevistas realizadas a ex funcionarios de INAES, no se identificaron avances en subsanar este aspecto del déficit relacional desde el ámbito interno intra- estatal, sin embargo, este aspecto será abordado posteriormente cuando se analice la construcción de capacidades desde el ámbito externo.

En materia de déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, Muñoz & Zamora (2021) señalaron una histórica insuficiencia presupuestaria para el cumplimiento de las funciones del organismo, destacando que la partida presupuestaria fue 30 veces menor que la asignada a la Secretaría de Economía Social, organismo del cual dependió INAES hasta diciembre de 2019.

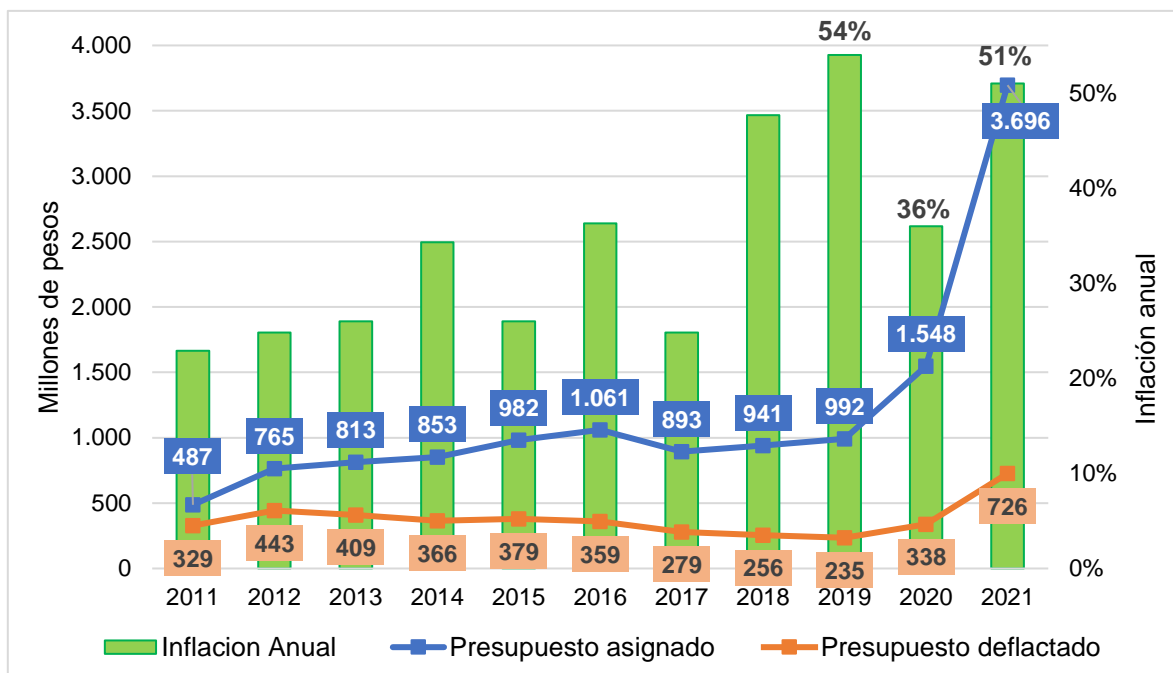
El análisis de la información presupuestaria disponibilizada por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía en su página web⁹ muestra un fuerte aumento del presupuesto asignado al INAES entre 2019 y 2020, el cual aumentó un 56% en términos nominales en 2020, y 138% en 2021.

⁷ Decreto N°157/2020 - DECNU-2020-157-APN-PTE - Modificaciones, 2020

⁸ Entiéndase “Consolidar la integración mutua y cooperativa político-institucional, y económico- social en sus diferentes niveles, brindando asistencia técnica y económica financiera a las entidades y a sus asociados. Brindar apoyo institucional y económico financiero a entidades mutuales y cooperativas de todo el país, en particular para auxiliar a entidades vulnerables, en crisis o en proceso de liquidación”. Resolución 1106/2008 – INAES

⁹ <https://www.argentina.gob.ar/economia/onp>

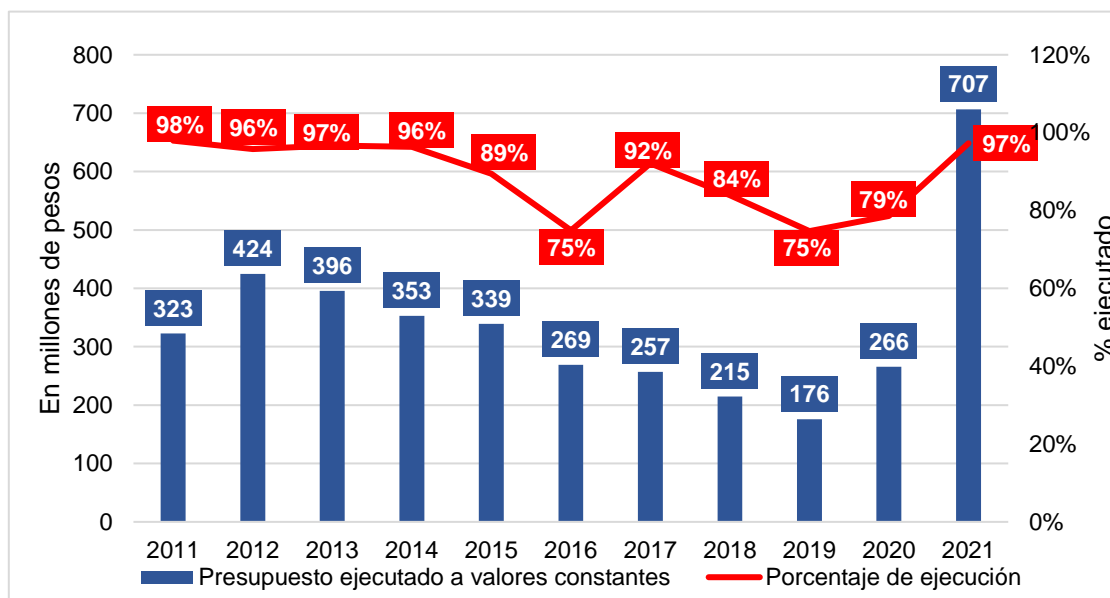
Gráfico N° 2: Presupuesto deflactado de INAES. Periodo 2011-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y el INDEC

Sin embargo, mayor presupuesto no necesariamente implica mayor utilización de recursos. En el caso de INAES, la ejecución presupuestaria creció durante el periodo analizado, pero como muestra el gráfico 3, no fue hasta el segundo año de pandemia cuando se llegó a un porcentaje próximo del 100%. En 2020 se utilizaron un 51% más de recursos, y un 165% más en 2021.

Gráfico N° 3: Presupuesto deflactado ejecutado por INAES. Periodo 2011-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y el INDEC

Para profundizar respecto de la suficiencia de los recursos ejecutados para afrontar los desafíos del contexto, se recurrió en entrevista a un ex directivo de INAES que cumplió funciones durante el período de análisis, quien refirió,

“El instituto tuvo un presupuesto mayor desde el año 2020, pero igualmente fue insuficiente. Aunque logramos resolver cuestiones mínimas como mejorar la conexión a internet del instituto y proporcionar celulares adecuados a algunos trabajadores para que pudieran trabajar desde casa, fue insuficiente para enfrentar las necesidades y desafíos de la pandemia” (funcionario público, noviembre 2023).

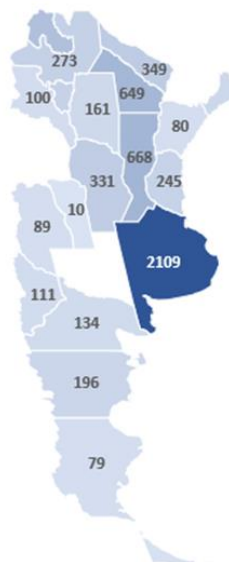
A partir de ello, se concluye que más allá del efectivo aumento de recursos asignados al instituto en el periodo analizado, el presupuesto continuó siendo insuficiente.

Respecto de déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones, Muñoz & Zamora (2021) advirtieron el pequeño tamaño del instituto en relación con sus funciones, especificando la disponibilidad de solo 7 inspectores para fiscalizar la totalidad de cooperativas y mutuales del país.

Para dimensionar la magnitud de la tarea y la insuficiencia de recursos humanos abocados a la fiscalización, a fines de 2019 INAES contabilizaba 11.657 asociaciones (8.618 cooperativas y 3039 mutuales), número que aumentó a 23.003 para marzo de 2023 (19.076 cooperativas y 3.926 mutuales (INAES, 2019). En entrevista, un colaborador de INAES que desempeñó funciones durante el periodo analizado señaló, “la fiscalización era meramente normativa, inclusive hoy faltan inspectores” (funcionario público, noviembre 2023)

Adicionalmente, la dispersión territorial de las entidades con fuerte presencia en el interior del país, así como la existencia de una única sede de INAES radicada en Capital Federal, resulta un agravante para el cumplimiento de sus funciones.

Figura N°1: Número de CT habilitadas por provincia - diciembre 2019



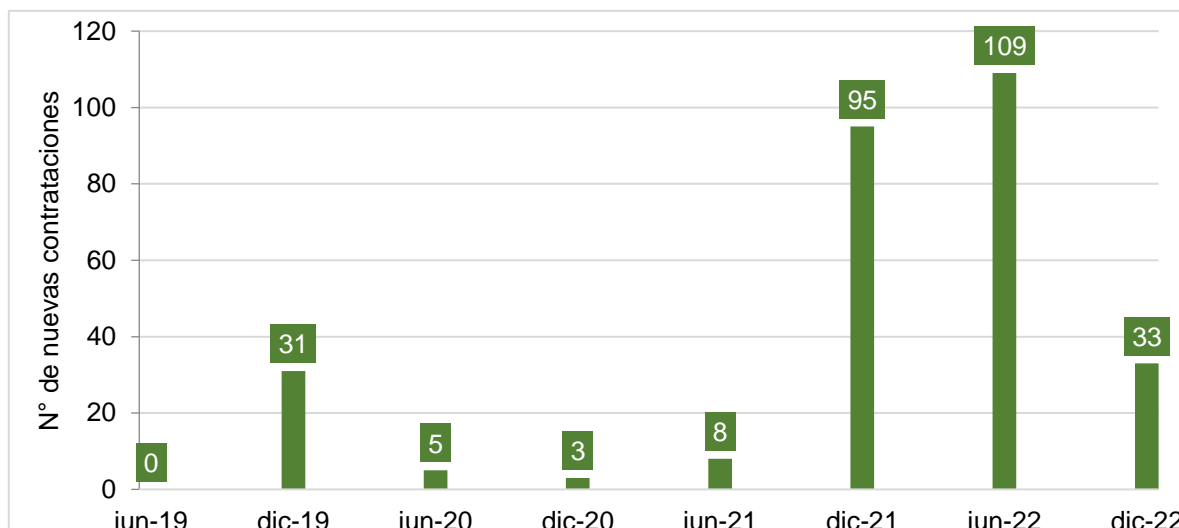
Fuente: Padrón de INAES

Al respecto Muñoz & Zamora (2021) señalaron la existencia de falencias, ineficiencias y problemas de diseño en la estructura del instituto que sumaron complejidad al cumplimiento de sus funciones, complejidad que se intensificó durante la pandemia.

En materia de déficits relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensa, durante los primeros 6 meses de 2019 - previo al arribo de la pandemia-, sólo se sumaría un recurso humano a la planta del INAES para el cumplimiento de funciones de

directorio, posteriormente diciembre de 2020, con el cambio de signo político en el gobierno nacional, se dieron 31 nuevas contrataciones.

Gráfico N° 4: Número de recursos humanos contratados. Periodo enero 2019 - diciembre 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INAES

El primer año de pandemia concluiría con una dotación de personal no jerárquico de 544 personal, número que crecería a 792 durante el segundo año del Covid. Sin embargo, Muñoz & Zamora (2021) señalaron que el número de personal continuaba siendo insuficiente, lo que deja entrever que más allá del aumento de personal, el mismo continuó siendo insuficiente para dar cumplimiento a las funciones del instituto.

No se pudo acceder a información respecto de la idoneidad del capital humano, así tampoco respecto de los tipos de contratación o los sistemas de incentivos aplicados al trabajo, lo que impide un mayor análisis de los déficits relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensa, así como avanzar sobre el análisis del déficit relacionado al capital humano.

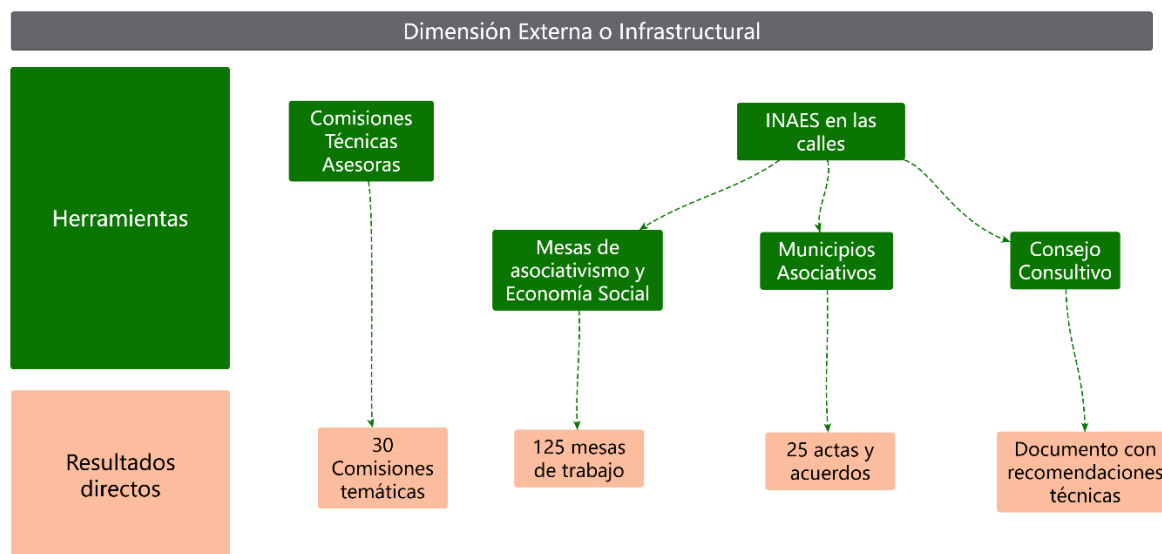
IV.2 Análisis de la dimensión externa de INAES para la construcción de capacidades

En la previa del arribo de la pandemia al país, desde INAES se expresó “la intención de construir nuevos lazos con el sector cooperativo para la co-construcción de políticas públicas” (INAES, 2020), lo que guarda relación con el desarrollo de la dimensión externa de Evans (1996).

La primera medida que tomó el instituto fue la incorporación al directorio y al Consejo Asesor de los presidentes de las Confederaciones de Cooperativas y Mutuales. Pretendió integrar la “visión” de las cooperativas y las mutuales, dándoles mayor peso dentro del directorio al quedar igualado con la representación de la visión del estado. De esta forma, el directorio quedó conformado por el presidente, dos representantes del Estado, dos del sector cooperativo y dos de las mutuales.

Según Sterling Plazas & Otros (2020), a partir de diciembre de 2019 se observó una “nueva interfaz” entre INAES y la sociedad. Particularmente, se avanzó en lograr un mayor enraizamiento de instituto en el sector cooperativo a partir de herramientas para la cogeneración de políticas públicas. A continuación, se focaliza el análisis sobre dos de estas herramientas.

Figura N° 2: Herramientas aplicadas por INAES para la dimensión externa - Periodo diciembre 2019 - diciembre 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INAES

- Comisiones técnicas

Creadas en abril de 2020, sirvieron de espacio para el diálogo, encuentro y participación del personal del organismo, referentes sectoriales e integrantes de otras áreas del estado. Consideró la articulación con la sociedad como el camino para alcanzar una mayor capacidad estatal y eficacia en las políticas públicas¹⁰

Las Comisiones Técnicas se presentaron como una herramienta para la generación de políticas enfocadas en la resolución de los problemas del sector aprovechando las experiencias, saberes y recursos disponibles en la Economía Social.

Las comisiones analizaron, debatieron y propusieron actualizaciones del marco normativo vigente, y propusieron a INAES alternativas de acción durante la pandemia. Se destaca entre las propuestas presentadas por las comisiones, la iniciativa aprobada por INAES a inicios de 2021 denominada "Informes Socioeconómicos"¹¹. Los informes, a partir de relevamientos/encuestas, estructurados en tres formularios disponibilizados en la web del INAES, a cooperativas y mutuales, pretendían dar solución a la falta de información precisa y actualizada del sector, así como visibilizar la diversidad de organizaciones y medir aspectos cualitativos y cuantitativos¹²

Según lo relevado por el instituto, para fines de 2020 había 33 comisiones con temáticas que abarcaron desde la "economía del cuidado" hasta "Ambiente, Ecología y Economía Circular", en las que participaron 96 coordinadores y unos 3500 integrantes de la comunidad (INAES 2020), y que sirvieron de insumo constante para el desarrollo de políticas públicas.

¹⁰ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/informes-socio-economicos-de-cooperativas-y-mutuales>

¹¹ Resolución 3/2020 de INAES

¹² <https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentacion-de-los-informes-socioeconomicos-para-cooperativas-y-mutuales>

- INAES en las calles¹³

El programa nació en 2016 a partir de la experiencia aplicada por el Instituto Nacional del Emprendedor de México, y se relanzó en abril de 2020. Destacan entre las herramientas propuestas por el mismo, la experiencia de las “Mesas de asociativismo y economía social”, los encuentros de “Municipios Cooperativos” y los “Consejos Consultivos”.

Las “Mesas de asociativismo y economía social” fueron ámbito de encuentro y vinculación de la Economía Social y Solidaria, que a fines de 2020 articulaba 130 “mesas de trabajo” con presencia en 19 provincias y participación de más de 3 mil entidades.

Durante el primer año de pandemia, las mesas trabajaron en “Propuestas de Proyectos Comunitarios” nucleados en temáticas de soberanía alimentaria, sostenibilidad ambiental, economía del cuidado, fortalecimiento de las cooperativas industriales a partir del desarrollo local e innovación tecnológica. Así mismo, se buscó articular el trabajo de las “mesas” con organismos del estado que pudieran dinamizar el avance de los proyectos.

Relevando el trabajo realizado durante el primer año de las mesas, se redactó un documento titulado “Red de Mesas de Asociativismo y Economía Social”, en el marco de un Plenario nacional desarrollado en diciembre de 2020 en la localidad de Tandil, Buenos Aires, “Durante 2020, pese a las dificultades del aislamiento social obligatorio, en el marco de los entramados de las Mesas se generaron circuitos de compras comunitarias, impulso de mercados populares, capacitaciones en diversos temas productivos, formalización de grupos de trabajo y una enorme variedad de acciones solidarias como donaciones de alimentos, apoyo a agricultores familiares e incluso gestos simbólicos como el de una cooperativa de Sierras Chicas que preparó mermeladas para los bomberos que enfrentaron el fuego en las sierras cordobesas”(Argentina.gob.ar, diciembre 2020)¹⁴.

Lo acotado del periodo de análisis determinado para la presente investigación, no permite detallar la materialización que pudieron tener los proyectos elaborados. Hacia finales de 2021 se destaca el proyecto que trabaja en la fundación de un Mercado Popular Alternativo, con el objetivo de generar trabajo, acercar a productores y consumidores y aportar al logro de la soberanía alimentaria¹⁵.

En el marco de las entrevistas realizadas, un excolaborador que desempeño funciones de coordinación en INAES expresó,

“El objetivo principal de las mesas fue pensar cómo generar trabajo. Trabajo autosuficiente, sustentable que perdure en el tiempo. Fue una experiencia muy enriquecedora para todos los participantes, tenía mucho potencial. Lamentablemente, luego de la partida de Mario (presidente de INAES) fueron perdiendo fuerza, luchamos para que continúe la impronta que Mario le había dado, pero no tuvimos éxito y fueron perdiendo centralidad” (Coordinador INAES, diciembre 2023).

Una segunda herramienta fueron los “Municipios Cooperativos”. Hasta el fin de la pandemia, la vinculación de INAES con organismos del estado continuó enmarcada en el “Consejo Federal”, ámbito que revestía carácter “no vinculante” a sus determinaciones. Como se ha señalado anteriormente, la “no vincularidad” limitaba el alcance de las medidas acordadas en el Consejo Federal al no estar garantizada su posterior aplicación. Si bien los acuerdos abordados a partir de “Municipios Cooperativos” tampoco revisten obligatoriedad entre las partes, mostraron mayor aplicación territorial.

¹³ REC-2020-4-APN-DI#INAES

¹⁴ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plenario-el-objetivo-de-esta-comunidad-asociativa-organizada-tiene-que-ser-generar-trabajo>

¹⁵ <https://www.diariomardejajo.com.ar/2022/05/29/hacia-un-mercado-del-pueblo-la-cruzada-de-las-mesas-de-asociativismo-y-economia-social-del-inaes-hacia-la-soberania-alimentaria/>

Durante los dos primeros años de pandemia, el espacio cobijó la interacción de INAES con 250 municipios, materializada en la firma de actas y acuerdos en materia de promoción y desarrollo del asociativismo.

Por último, el “Consejo Consultivo” sirvió de espacio para el encuentro entre la Economía Social y Solidaria y municipios, y se definió como,

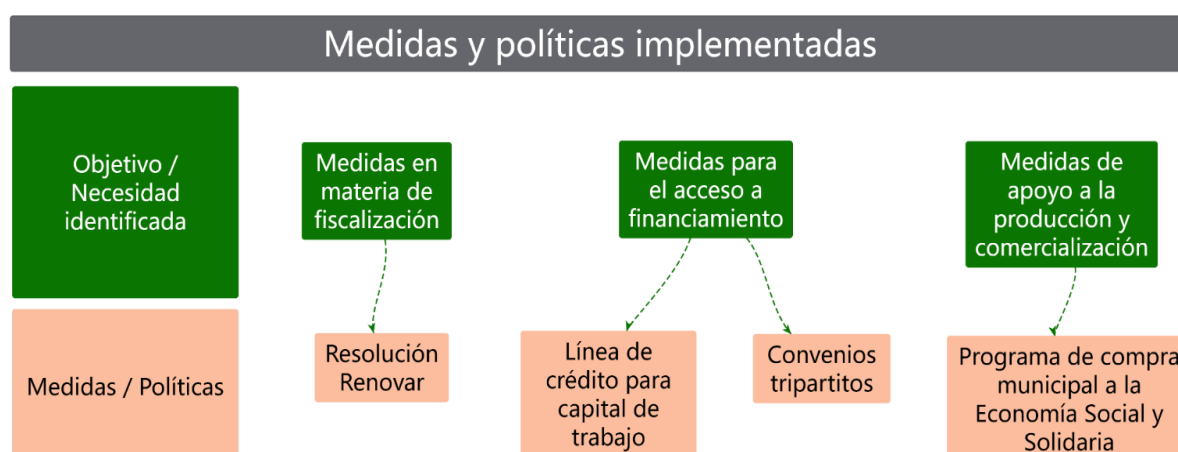
“Un espacio de pensamiento y reflexión cuya función principal es articular los intereses y objetivos de las múltiples expresiones de la Economía Social y Solidaria, con las políticas públicas que implemente el INAES... elaborando planes y programas, evaluando en forma permanente la normativa, proponiendo innovaciones y modificaciones, y emitiendo opinión, a fin de contribuir a perfeccionar las decisiones del Directorio” (Argentina.gob.ar, 2021)¹⁶.

Cobijó el encuentro de 4900 personas de todo el país, y se configuró como una gran ventana para que el directorio del INAES conociera con precisión la realidad y necesidades del sector. Producto del trabajo del Consejo Consultivo fue la redacción de un documento con 30 recomendaciones técnicas destinadas al Ministerio de Desarrollo Productivo que buscaban avanzar en dar tratamiento de pequeñas y medianas empresas a las cooperativas -y mutuales-, reconocer el carácter productivo del sector y su importancia dentro del esquema de producción nacional.

El análisis de estas tres herramientas evidenció la intención de INAES de trabajar en la formulación conjunta de políticas públicas, políticas participativas que contengan a cooperativas, mutuales, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Como se mencionó, “la intención de construir nuevos lazos con el sector cooperativo para la co-construcción de políticas públicas” (INAES, 2020) permite avanzar en la construcción de capacidades estatales desde la dimensión externa de Evans (1996).

V. Análisis del desempeño de las capacidades INAES vinculado a las CT

Figura N°3: Medidas y políticas implementadas por INAES - Periodo diciembre 2019 - diciembre 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INAES y encuestas

Como se mencionó anteriormente, la situación económica de las CT cuando arribó la pandemia al país era compleja. Reflejo de ello fue el testimonio del presidente de una cooperativa dedicada a la producción de panificados radicada en la ciudad de Rosario,

¹⁶ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/04/inaes_cc_plan_de_trabajo_2021.pdf

“Veníamos mal, pero creíamos que ya se terminaba lo peor, y bueno, llegó la pandemia. Pudimos seguir trabajando porque éramos un rubro esencial, pero igual se complicó. Los insumos estaban cada vez más caros, la harina estaba carísima, y conseguir huevos era casi imposible. Vender también fue difícil, nosotros vendíamos principalmente a bares y restaurantes que estaban cerrados, tuvimos que salir a venderle a la gente. Pero la gente no salía a la calle, teníamos que ir nosotros. Hubo discusiones sobre quiénes salían, muchos tenían miedo de contagiarse y llevar el “bicho” a sus casas. No estábamos en nuestro mejor momento. Nos desesperaba no saber qué hacer con la poca plata que teníamos: pagar impuestos, stockear algo de mercadería, guardar por las dudas. Estuvimos unidos, nos acompañamos entre todos, eso nos ayudaba a no sentirnos solos, pero costó mucho seguir” (Presidente de CT, marzo 2022).

Tanto las “Comisiones Técnicas” como las distintas iniciativas del programa “INAES en las calles”, sirvieron de espacios de trabajo, encuentro y diálogo, y cumpliendo el rol clave de ayudar a la identificación de las necesidades o problemáticas prioritarias del sector.

Permitieron la identificación de tres bloques de necesidades comunes a la mayoría de las CT, lo que dio lugar a políticas/medidas específicas. A continuación, se focaliza sobre estos bloques de medidas/políticas públicas aplicadas por INAES durante la pandemia, poniendo foco en la percepción/recepción de las CT al respecto.

- Medida en materia de fiscalización de INAES: Resolución Renovar

La pandemia impidió a las CT la realización de actividades y actos requeridos por la Ley de Cooperativas, en un contexto que exigió el acuerdo y debate constante entre los trabajadores. Adicionalmente, la ley exige expresamente la presencialidad, por ejemplo, para la realización de asambleas.

Por su parte, aquellas cooperativas que estaban en proceso de constitución tuvieron dificultades para dar continuidad y seguimiento al trámite de conformación, lo que dilataba la matriculación e imposibilitaba la actividad económica.

En agosto de 2021 se anunció la digitalización del INAES con la finalidad de agilizar y simplificar trámites. Posteriormente, en mayo de 2022 se aprobó la resolución “Renovar”¹⁷ que avanzó sobre la modificación y simplificación de más de 20 trámites exigidos a las CT, contemplando la creación de un registro de personas asociadas en línea y segmentando las entidades según sus particularidades. Adicionalmente, la normativa avanzó en permitir la conformación de CT de manera on-line y disminuyendo el número de asociados requeridos de seis a tres¹⁸.

En entrevista con el presidente de una CT dedicada a la provisión de servicios gastronómico radicado en la ciudad de Rosario,

“Todos los años enviamos el balance, la asamblea, el registro de socios y otros documentos por carta, siempre nos queda la duda de si revisan las cartas. Esperamos que ahora sea más fácil. Una vez, nos llegó una carta de INAES en la que nos exigía corregir información que habíamos enviado dos años antes. Por suerte, nos mandaron la carta antes de quitarnos la matrícula. Aún no nos queda claro si también vamos a poder conocer si lo que enviamos tiene algún error, sería bueno para no tener problemas dos años después” (Presidente CT, marzo 2022).

Un socio de otra CT de la ciudad, dedicada al comercio de alimentos refirió,
“Cuando armamos la cooperativa el trámite duró más de un año. Para nosotros que somos del interior y no podemos ir regularmente a INAES a averiguar cómo venía todo,

¹⁷ Resolución 1000/2021

¹⁸<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-inaes-presenta-la-resolucion-renovar-para-ampliar-derechos>

fue engorroso y costoso. Necesitábamos la matrícula urgente para empezar a facturar, se hizo cuesta arriba la espera. Espero que ahora sea más sencillo ya que el arranque no es fácil” (Socio CT, septiembre 2022).

Al momento de realizada la entrevista, ambos trabajadores dejaron ver una buena percepción respecto de la digitalización. Al respecto, Muñoz & Zamora (2021) señalaron “los avances en materia de digitalización para las inscripciones y los tiempos en el otorgamiento de las matrículas fueron más bien exiguos, aunque logró iniciarse el proceso de simplificación que se formalizará con posterioridad”.

En materia de resultado de la medida, un vocal del instituto declaraba a medios gráficos que durante 2020 “hubo un 150 % más de solicitudes de matrículas para cooperativas y mutuales que durante el 2019. Más del 90% de esos pedidos son de cooperativas de trabajo”¹⁹. El número de CT a diciembre de 2020 ascendió a 7865, es decir, un aumento del 69% respecto de mediados de 2019 (INAES) lo que evidenció nuevamente la opción de la figura cooperativa para la generación de empleo, sino también el éxito de la medida de digitalización para la constitución de CT.

- Medidas de acceso al financiamiento:

Históricamente las CT enfrentaron dificultades para acceder a financiamiento dado que a menudo carecen de patrimonio suficiente para respaldar y garantizar los créditos, tienen dificultades para gestionar adecuadamente la información financiera y administrativa solicitada por los organismos de crédito, o simplemente no están al tanto de las oportunidades de financiamiento disponibles. Esto llevó a que gran parte de las CT sean calificadas por el sistema bancario como de “alto riesgo”.

La problemática se profundizó con el arribo de la pandemia producto del aumento de la morosidad generado por la crisis económica. La disminución de los ingresos que evidenciaron las CT, atentó contra su capacidad de pago, mientras que la falta de provisiones respecto de la duración que tendría la recesión económica desincentivaba la toma de créditos de aquellas que podían acceder a financiamiento.

INAES implementó dos iniciativas para subsanar las dificultades en el acceso a financiamiento por parte de las CT,

1. Convenios Tripartitos de asistencia a micro y pequeñas empresas afectadas por la emergencia sanitaria - abril 2020.

En abril de 2020 se anunció la firma de Convenios Tripartitos²⁰ que disponibilizaron fondos de asistencia financiera a CT.

De la primera experiencia de diciembre de 2019 participaron la Confederación Argentina de Mutualidades (CAM), la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) e INAES. Muñoz & Zamora (2021) señalaron que no hay experiencia previa en la historia argentina de intercooperación entre mutuales y cooperativas de esta magnitud.

Un funcionario del instituto señaló

“Es importante destacar la conformación de fondos mutualistas y cooperativistas para asistir a líneas de apoyo productivo de cooperativas, para asistir a pymes. Este hecho es toda una novedad y posibilita proyectar otro enfoque de la actividad financiera

¹⁹ <https://www.elciudadanoweb.com/cooperativas-y-mutuales-tendran-un-protagonismo-mas-marcado-en-la-pospandemia/>

²⁰ <https://vpo2.inaes.gob.ar/files/AcuerdosConvenios/2020/CONVENIO%20INAES%20-%20SENA SA%20-%20INTA.pdf>

cooperativa y mutual en términos de desarrollo local y apalancamiento productivo” (El Ciudadano, enero 2021)²¹

Esta experiencia denominada “Préstamo Uno” logró constituir un fondo de 150 millones de pesos provenientes del aporte de 94 mutuales, para asistir a la Federación de Cooperativas Vitivinícolas de Argentina ²²(FECOVITA) en las labores de recolección de la vid en Mendoza²³.

La segunda experiencia denominada “Préstamo dos”, se presentó en mayo de 2020, y logró conformar un fondo de 300 millones de pesos con aportes del gobierno de Santa Fe, INAES, la Federación Santafesina de Entidades Mutualistas Brigadier General Estanislao López y de la Federación de Entidades Mutualistas de la Provincia de Santa Fe. Por aquel entonces, el Ministro de Producción de Santa Fe, Daniel Costamagna, detalló a medios de comunicación “se van a destinar para acompañar a cooperativas, mutuales y pymes. Tienen una tasa de interés realmente muy buena en este contexto, con 3 meses de gracia, con 12 meses más de amortización, una tasa al 24 % y una suma máxima de 150 mil pesos”²⁴.

En diciembre de 2020 se lanzó el “Préstamos Tres”, con los mismos firmantes y por el mismo monto que la primera experiencia, pero destinado a la actividad lechera.

Respecto de lo innovador de la medida, Muñoz & Zamora (2021) señalaron, “Si bien no deja de ser una solución de tipo “parche”, los tres préstamos plantearon un avance desde una visión ecosistémica de mecanismos financieros para la ESS a partir de una articulación eficaz, efectiva y eficiente, con la conducción de Cafiero, quien planteaba la necesidad de la reforma del sistema financiero, la activación de la Ley de Cajas de Crédito cooperativas 25.782 de 2003 ... y la conformación de una Superintendencia financiera en el interior del INAES” (p. 20).

Respecto de los resultados alcanzados, la falta de difusión de auditorías pos-ejecución y trabajos de campo que permitan indagar en el verdadero alcance de la medida, principalmente respecto del préstamo dos, imposibilita concluir si la herramienta constituyó una alternativa para el acceso al crédito para gran número de CT de la provincia de Santa Fe. Entre las CT entrevistadas en el marco de la presente investigación, no se identificaron beneficiarios.

2. Línea de Crédito para Capital de Trabajo - Julio 2020

Fue una línea de créditos destinada a CT para la obtención de capital de trabajo, con fondos por 2.000 millones de pesos constituido con fondos del Ministerio de Desarrollo Productivo, INAES y el Banco de la Nación Argentina (BNA).

Se entregaron contra garantía del 100% del Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), con plazo de amortización de hasta 15 meses, con 3 meses de gracia²⁵ y a tasa subsidiada del 18%²⁶.

²¹ <https://www.elciudadanoweb.com/cooperativas-y-mutuales-tendran-un-protagonismo-mas-marcado-en-la-pospandemia/>

²² FECOVITA nuclea a más de 5000 productores de 29 cooperativa, concentrando el 31% del mercado argentino. Está entre los 10 primeros grupos vitivinícolas exportadores del país, es la principal exportadora mundial de jugo concentrado de uva. Cuenta con 5 oficinas en el exterior y acuerdos comerciales en más de 40 países.

²³ <https://www.eldiariocba.com.ar/nacionales/2020/5/24/economia-social-impulsan-el-banco-de-proyectos-como-herramienta-para-financiar-las-cooperativas-21400.html>

²⁴ <https://www.mundo.coop/articulos/49-sectores/credito/1957-santa-fe-acuerdo-entre-el-inaes-y-la-provincia-para-asistir-con-300-millones-de-pesos-a-cooperativas-y-pymes>

²⁵ Los meses 4,5 y 6 solo se pagaban intereses, comenzando a pagar capital el séptimo mes.

²⁶ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-lanza-una-linea-especial-de-creditos-para-cooperativas-de-trabajo-una-tasa>

Un trabajador perteneciente a un CT dedicada a la producción de cerveza artesanal de la ciudad de Rosario señaló,

“Cuando anunciaron el crédito, hacía rato que las PyMEs podían sacar créditos para pagar sueldos, así que estábamos esperando la medida. Cuando la anunciaron, lo charlamos entre los compañeros, pero no queríamos endeudarnos más, estuvimos tres meses sin poder recibir gente en el local, los únicos ingresos que teníamos eran del delivery de comida que solo alcanzaban para pagar los servicios. No teníamos plata, no sabíamos cuándo nos íbamos a poder acomodar, no íbamos a ir al banco a sacar un crédito” (Socio CT, octubre 2022).

En otra entrevista, un trabajador de una CT dedicada al comercio de alimentos de la ciudad de Rosario relató,

“Como no somos PYMES los bancos no nos prestan plata. En la pandemia fue igual, ibas al banco nación y te decían que no tenían créditos para cooperativas” (Socio CT, septiembre 2022)

Adicionalmente, el tesorero de la CT añadió,

“Fuimos al Nación de calle Salta, primero nos dijeron que no sabían de qué crédito hablábamos. Otro día nos dijeron que nuestro certificado de matrícula no servía para demostrar que éramos un comercio, después que nuestro estatuto tenía errores, no fuimos más” (Tesorero CT, septiembre 2022).

Según lo relevado por la Comisión Técnica Asesora de Empresas Recuperadas del INAES en diciembre de 2020,

“El formulario tramitado en el INAES tenía como finalidad facilitar el acceso al crédito evitando que la calificación se rigiera por las normas bancarias y terminara, de esa manera, contraponiéndose a los objetivos de la medida de aliviar la situación de las cooperativas en el marco de la crisis. La línea fue lanzada ... en pleno crecimiento de la pandemia... Las perspectivas inciertas de recuperación económica causaron que una gran cantidad de cooperativas que podrían haber accedido al crédito desistieron por no ver claras las perspectivas de poder pagarlo y no quedar con una deuda que, en lugar de ayudar, fuera un inconveniente para la salida de la crisis. Otro factor importante en la baja demanda que tuvo la medida fue la escasa o nula historia crediticia de las entidades, sumado a la poca difusión... La línea fue cerrada ... a fines del mes de octubre, con un resultado inferior a lo previsto: solo llegaron a ser ejecutados \$116 millones, para 59 cooperativas” (p.18).

Si bien la medida se pensó teniendo en cuenta las limitantes históricas que enfrentaron las CT para acceder al financiamiento disponibilizando el FOGAR (Fondo de Garantías Argentino), las dificultades persisten. A partir de las entrevistas realizadas, se identificaron diferentes aspectos que quitaron potencial de alcance a la política. Muchas CT no estaban en condiciones de aumentar sus deudas, otras prefirieron no hacerlo dada las dudas respecto de cuando mejoraría la situación económica. Adicionalmente, quedó en evidencia la falta de coordinación entre quienes diseñaron la medida y los trabajadores bancarios que debían atender las solicitudes, lo que pudo haber llevado a rechazos de solicitudes equivocadas. Por último, al igual con “Convenios tripartitos”, la línea de crédito no logró constituirse en una opción generalizada para las CT.

- Medidas de apoyo a la producción y comercialización de las CT

Para dar apoyo a la producción y a la comercialización, INAES promovió que los distintos niveles del estado compraran productos y contrataran servicios de CT. Previo al arribo de la pandemia, las cooperativas enfrentaron una serie de problemas en el intento de venderle al Estado ligados principalmente a dificultades para financiar la producción y a la demora en los pagos estatales.

Siguiendo una iniciativa del Municipio de San Martín²⁷ INAES creó el Programa de Compra Municipal a la Economía Social y Solidaria (PROCOMUESS) y promovió la incorporación de cooperativas al Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPRO). El programa consiste en la entrega de un crédito para facilitar la producción, y a cancelar posteriormente con pago del Estado. La orden de compra emitida por el municipio era utilizada como garantía del crédito.

INAES creó un fondo de 10 millones de pesos para estos créditos. El fondo era rotatorio, a medida que las cooperativas iban cancelando el crédito, los fondos se volvían a prestar. El intendente de San Martín, Fernando Moreira, expresó al respecto, “Como el reembolso es rápido, circula con mucha velocidad y avanza de una manera virtuosa. Es una experiencia muy productiva, que además de favorecer a las cooperativas, abarata los costos al municipio”²⁸.

Muñoz & Zamora (2021) afirmaron que, gracias a este programa, las compras a cooperativas en el Municipio de San Martín aumentaron del 10% al 40% en el primer año de la pandemia.

Si bien en agosto de 2021 la experiencia se replicó en la provincia de La Rioja²⁹ con un fondo rotatorio por 7 millones de pesos, no fue posible identificar otras experiencias, no pudiendo constatarse su promoción en la provincia de Santa Fe.

Según lo expresado por el presidente de una CT gastronómica de la ciudad de Rosario, “Antes de la pandemia habíamos analizado venderle viandas a la muni para algunos eventos, pero nunca nos terminó de cerrar la idea. Nuestra cocina es chica y se nos complica producir en cantidad. La muni nos iba a pagar varios meses después y la inflación se terminaba comiendo la plata, terminabas invirtiendo en producir sin saber cuánto ibas a recuperar” (Presidente CT, marzo 2022).

El tesorero de dicha cooperativa añadió, “Cuando nos enteramos de la iniciativa de San Martín fuimos a hablar con gente de la municipalidad y de la provincia, pero nos dijeron que no había algo así en la provincia. Aprovechamos para ofrecerles nuestros servicios de cocina, tuvimos algunas charlas, pero al final no pudimos avanzar ya que no nos podían adelantar el pago para comprar los materiales” (Tesorero CT, abril 2022)

Un trabajador de la CT dedicada a la panificación en la ciudad de Rosario, acordó en la problemática, “Sí, te compran, pero cobras mucho después, y nosotros no teníamos la plata para comprar tantos insumos” (Presidente CT, junio 2022).

Lo relevado evidenció que el enfoque del PROCOMUESS fue correcto ya que la entrega del crédito para la compra de materiales subsanó la principal dificultad en proveer al estado. Sin embargo, al no lograr ampliar su aplicación territorial, como reflejaron los entrevistados en Santa Fe no replicó la iniciativa, la medida no fue de alcance generalizado para las CT radicadas a lo largo y ancho del país.

VI. Reflexiones finales

El arribo del virus del COVID-19 a Argentina en marzo de 2020 intensificó el proceso de degradación económica y social que venía atravesando el país, acelerando la pérdida de empleos y planteando desafíos de magnitudes sin precedentes para los que se requirió instituciones estatales “con capacidades” para afrontar la situación.

²⁷ <https://www.pagina12.com.ar/348053-varias-intendencias-accederan-a-creditos-para-comprarle-a-la#:~:text=Oscar%20Mintegu%C3%ADa%20es%20secretario>

²⁸ Ordenanza 11835 de 12/2015

²⁹ <https://www.elagrario.com/actualidad-importantes-acciones-en-torno-al-trabajo-y-la-produccion-57965.html>

En este marco, el INAES emprendió la tarea de “construir capacidad” como camino para dar respuesta a las problemáticas que enfrentaban las CT y que ponían en riesgo más de 115.000 empleos directos.

El análisis del ámbito interno evidenció el avance parcial del INAES en subsanar 4 de los 5 déficits identificados. Si bien esto representa avance, la persistencia de las falencias hacia el final del período analizado permite deducir que resta continuar en la construcción para lograr alcanzar capacidades en este ámbito.

Respecto de la construcción de capacidades desde el ámbito externo, las dos iniciativas implementadas por el INAES fueron efectivas en dotar al instituto de mayor enraizamiento en el sector de las CT. Esto se evidencia en el impacto territorial y los elevados niveles de participación social que tuvieron, aportando a la identificación más certera de las necesidades y a un avance hacia un mejor diseño de políticas públicas. Sin embargo, la mejora en el diseño no ha garantizado una mayor accesibilidad en todas las medidas. Exceptuando los alcances de la medida Renovar, las políticas implementadas continuaron evidenciando falencias importantes hacia el final del período analizado, lo que les quita potencial en dar solución a los problemas sectoriales.

Por lo aquí mencionado, se concluye que durante el período analizado es posible referir a un avance en la construcción de capacidades institucionales del INAES, principalmente a partir de ámbito externo. Sin embargo, las políticas resultantes continuaron siendo insuficientes en dar respuesta a los problemas enfrentados por las CT lo que evidencia que resta aún camino por recorrer.

En síntesis, resultan evidentes los aprendizajes valiosos que deja el proceso de construcción de capacidades en el INAES. En palabras de Muñoz & Zamora (2001, p. 27): “Para muchos/as trabajadores/as que formaban parte del organismo desde hacía años, a pesar de la crisis económica, de la crisis pandémica y del fallecimiento de nuestro compañero Mario Cafiero, 2020 fue el mejor año del INAES”.

De esta forma, el avance en la construcción de capacidades resulta un prerequisite indispensable para avanzar en una mayor eficiencia y eficacia en las políticas. En adelante, es desafío del INAES sostener la construcción para lograr a futuro mejorar el accionar de las políticas públicas destinadas al sector de las CT.

Bibliografía

- Bárcena, A. (4 de noviembre de 2021). *Se debe fortalecer la política pública dirigida a las cooperativas para que contribuyan más decididamente a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo*. Obtenido de CEPAL - NU: <https://www.cepal.org/es/noticias/se-debe-fortalecer-la-politica-publica-dirigida-cooperativas-que-contribuyan-mas>
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.
- Bertranou, J. (2011). Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial. Ministerio del Interior de la Nación. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior de la Nación.
- Decreto N°157/2020 - DECNU-2020-157-APN-PTE - Modificaciones*. (17 de febrero de 2020). Obtenido de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/225584/20200217>
- Díaz Bretones, F. (2000). Desempleo y cooperativismo. *CIRIEC - España, Revista de Economía Pública, social y Cooperativa*, n°35, 161-176.
- Díaz Fonseca, M., & Marcuello Servós, C. (2010). Impacto económico de las cooperativas. La generación de empleo en las sociedades cooperativas y su relación con el PIB. *CIRIEX-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n°67, 23-44.
- Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo económico, revista de ciencias sociales*, Vol 35, n°140.
- Fair, H. (2009). El Estado y los trabajadores durante el primer gobierno de Menem en Argentina (1989-1995). *Estudios Sociológicos (México) Num.80 Vol.XXVII*, 551- 594.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, ISBN: 978-987-1183-65-4.
- Grávalos, M., & Pomares, I. (2001). Cooperativas, desempleo y efecto sustitución. *REVESCO, Revista de Estudios Cooperativos*, n° 74, 69- 84.
- INAES. (2019). *Informe sobre actualización nacional de datos*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/inaes/informe-sobre-actualizacion-nacional-de-datos>
- INAES. (2020). *Resolución 7 / 2020*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-7-2020-336660>
- INAES, C. T. (2020). *Cooperativas de trabajo y empresas recuperadas durante la pandemia: impacto sanitario y productivo y alcance de las medidas de asistencia del Estado*. Informe de encuesta nacional.
- INDEC. (2019). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH), segundo trimestre de 2019*. Informes técnicos, Vol 3, n°174.
- INDEC. (2020). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH), Primer trimestre de 2020*. Informes técnicos, Vol. 4, n°110.
- Ley 20.337. (Boletín Oficial de la Nación n°22.666). *Sobre Regulación de Cooperativas*. 15/05/1973.
- Muñoz, R., & Zamora, A. (2021). *Políticas públicas de economía social y solidaria en Argentina durante la pandemia del COVID-19. Reflexiones preliminares desde el caso de INAES*. Buenos Aires: XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Nochteff, H. (1995). Los senderos perdidos del desarrollo. Élite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. *D. Azpiazu y H. Nochteff (eds.), El desarrollo ausente, Buenos Aires, Tesis, Norma, FLACSO*, 21-156.

- OIT. (2020). *Informe técnico 52: COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Obtenido de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_754620.pdf
- Oszlack, O. & Orellana, E.; (1993). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Buenos Aires, Argentina.
- Pissaco, C. (2020). Incidencia y características de la economía popular en la Argentina post 2001. *Revista de Ciencias Sociales*, 11 (37), 85- 104.
- Repetto, F. (2003). VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado. *Resolución 5/2020*. (21 de abril de 2020). Obtenido de Boletín Oficial de la Nación: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228176/20200423>
- Rosa, P., & García, I. (2022). La Economía Social y Solidaria en el escenario de la pandemia COVID-19. Acciones, estrategias y propuestas futuras desde su “propia voz”. *Trabajo social*, Vol.23, n° 38.
- Ruggeri, A. (2014). *Crisis y autogestión en el siglo XXI*. Buenos Aires: En Ruggeri, Novaes y Sardá (comp.) "Crisis y autogestión en el siglo XXI. Cooperativas y empresas recuperadas en tiempos de liberalismo. Ediciones Peña Lillo/Continente.
- Serafino, E., Alfaro, E., & Cardozo, L. (2020). Cooperativismo de trabajo frente al COVID-19. Aportes. *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios*. Número 23.
- Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back*. Cambridge University Press.
- Sterling Plazas, S., Gracia, I., Tarsia, A., & otros. (agosto de 2020). *Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de COVID-19*. Obtenido de CONICET: <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/novedades/Diagnostico-Prospectivo-Situacion-y-perspectivas-de-Coops-y-ESS-en-tiempos-de-Covid-19.pdf>
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Vigliarolo, F. (2020). *Las prácticas sociales de las empresas recuperadas en la Argentina post-crisis financiera de 2001*.
- Weiss, L. (2003). States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In. *Cambridge University Press*.
- Willems, S. (2003). Institutional Capacity and Climate Actions. *Environment Directorate International Energy Agency, n°5, OECD*.

Fuentes Primarias

Entrevistas personales realizadas a cooperativa de trabajo radicadas en la ciudad de Rosario, Santa Fe;

- Entrevista a miembros de una cooperativa de trabajo dedicada a la producción de panificados (marzo, 2022)

Participantes citados: socio

- Entrevista a miembros de una cooperativa de trabajo dedicada a la producción de panificados (junio, 2022)

Participantes citados: Presidente

- Entrevista a miembros de una cooperativa de trabajo dedicada al sector gastronómico (marzo y abril, 2022)

Participantes citados: Presidente, Tesorero y socio

- Entrevista a miembros de una cooperativa de trabajo dedicada al comercio de alimentos saludables y libre de agroquímicos (septiembre, 2022)

Participantes citados: Tesorero y dos socios

- Entrevista a miembros de una cooperativa de trabajo dedicada a la producción de cerveza artesanal (octubre, 2022)

Participante citado: socio

Entrevistas por videollamada realizadas a funcionarios de INAES;

- Comunicación personal con directivo de INAES (noviembre, 2023)
- Comunicación personal con coordinador de INAES (diciembre, 2023)

Anexo: Entrevistas a las CT. Guía de preguntas utilizada

- ¿A qué rubro de actividades pertenece la Cooperativa?
- ¿Pudieron continuar trabajando durante el Aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO)? Caso contrario, ¿Cuándo retomaron las tareas?
 - ¿Tuvieron dificultades para sostener el trabajo/la producción? ¿Cuáles fueron los motivos?
 - ¿Qué transformaciones/modificaciones se dieron en el trabajo diario?
 - ¿Incorporaron/perdieron algún rubro/aspecto de la actividad comercial?
 - ¿Cómo modificó/afectó la pandemia la relación entre los socios?
 - ¿En qué espacio – o porque medio – debatieron/tomaron decisiones durante la pandemia? ¿Disminuyeron las reuniones o se incrementaron?
 - ¿La Cooperativa tenía/tiene trabajadores considerados población de riesgo?
 - ¿Tuvieron casos de contagio entre los trabajadores? ¿Qué medidas de cuidado implementaron?
 - ¿Cuál/como era su vinculación con INAES antes de la pandemia? ¿Cómo se comunicaban con el instituto? ¿Se modificó durante la pandemia?
 - ¿Qué problemas identificaban en el rol y funciones desempeñadas por INAES antes de la pandemia? ¿Luego de la pandemia?
 - ¿Accedieron a alguna política pública/ programa de INAES durante la pandemia? ¿Cuál?
 - ¿Cuál/como era su relación con el estado municipal/provincial? ¿Cómo fue durante la pandemia?
 - ¿Cómo era la situación económica de la cooperativa en la previa de la pandemia? ¿Se agravó/mejoro luego de la llegada del COVID?
 - ¿Cómo estaban las finanzas de la CT antes y después de la pandemia? ¿Cómo asignaron los recursos económicos para cubrir los distintos compromisos?

- ¿Accedieron alguna vez a crédito bancario/cooperativo /o mutualista? ¿Qué dificultades/facilidades han tenido en el acceso? ¿Cambio el acceso durante la pandemia?
- ¿Cuál era su relación con la tecnología? ¿Qué opinan de la idea de digitalizar INAES? ¿Cómo creen que los ayudara/ perjudicara? ¿Conocen la resolución Renovar?
- ¿Han sido alguna vez proveedores de bienes del estado? ¿Cuándo? ¿Qué problemas identificaron? ¿Conocen el Programa de Compra Municipal a la Economía Social y Solidaria?
- ¿Participaron de algún espacio de encuentro propiciado por INAES antes de la pandemia? ¿Durante la pandemia?
- ¿Cómo resolvieron la realización de asambleas/reuniones durante la pandemia?
- ¿Trabajaron en conjunto con otra CT durante el COVID-19?