

Procesos de institucionalización de la economía popular, social y solidaria a escala local. Una experiencia con potencia innovadora

Processes of institutionalization of the popular, social and solidarity economy at the local level. An experience with innovative power

 María Victoria Deux Marzi¹

Resumen

El trabajo que se presenta forma parte de un proyecto de investigación más amplio desarrollado en el marco del convenio de cooperación establecido entre la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y la Red de Municipios Cooperativos (RMC) perteneciente a la Confederación de Cooperativas de la República Argentina. El objetivo del artículo es identificar cómo contribuye la RMC a la institucionalización de la Economía Popular, Social y Solidaria a escala local, y qué herramientas impulsa para promover la sostenibilidad de las unidades organizativas y las fuentes de trabajo.

La exposición se organiza en una estructura narrativa que recorre las preguntas de investigación, ya sean de carácter general como las referidas al caso particular: *¿Cuáles son las características de las políticas públicas de EPSS a escala local con mejores condiciones para incidir en la sostenibilidad de las unidades productivas y del trabajo que en ellas se desarrolla?, ¿qué potencialidades presenta la la experiencia de la RMC a la institucionalización de la EPSS a escala local?*

Las fuentes en las que se sustenta el trabajo son predominantemente secundarias, entre las que se destacan las bibliográficas y los documentos elaborados por la RMC. Cuando la resultó necesario se completó la información con entrevistas y conversaciones personales con referentes de la red.

Palabras clave: políticas públicas -municipios- economía popular- social- solidaria.

Abstract

The paper is part of a broader research project developed within the framework of the cooperation agreement established between the University Network of Social and Solidarity Economy (RUESS) and the Network of Cooperative Municipalities (RMC), part of the Confederation of Cooperatives of the Argentine Republic. The objective of this article is to identify how the RMC contributes to the institutionalization of the Popular, Social, and Solidarity Economy at the local level and what tools it promotes to foster the sustainability of organizational units and sources of employment.

¹ CONICET - Universidad Nacional de General Sarmiento. Centro de Estudios Trabajo y Política en la Economía Popular, Social y Solidaria (CeTyPEPSS). Universidad Nacional de Rosario. mvictoriadeux@gmail.com

The presentation is organized in a narrative structure that explores the research questions, both general and specific to the specific case: What are the characteristics of public policies for social and solidarity-based enterprises at the local level that best influence the sustainability of productive units and the work carried out within them? What potential does the RMC experience offer for the institutionalization of social and solidarity-based enterprises at the local level?

The sources on which this work is based are predominantly secondary, including bibliographical references and documents prepared by the RMC. When necessary, the information was supplemented with interviews and personal conversations with network representatives.

Keywords: public policies- municipalities- popular- social- solidarity economy.

Introducción

Presentación de objetivos y preguntas

La llamada economía social, solidaria, comunal, popular ha sido objeto de un amplio debate en Latinoamérica, especialmente en cuanto a su alcance teórico y propositivo. A pesar de las diferencias de opinión, y las variadas identidades y formas de nominación, existe un consenso entre los/as autores/as de este campo sobre la necesidad imperativa del Estado y sus políticas públicas para la construcción de una economía alternativa, que a los fines de este texto denominamos economía popular, social, solidaria (EPSS). Según Coraggio (2012, p.17), "sin la fuerza y el poder investido en las instancias de gobierno no ha resultado posible realizar transformaciones de alcance societal". Desde la perspectiva de Hintze (2010), las experiencias de la EPSS lograrán mayor potencia y visibilidad cuando estén respaldadas por instituciones estatales y las políticas públicas que fomenten su desarrollo. Abramovich y Vázquez (2007, p.141) también enfatizan que "no hay ninguna posibilidad concreta de favorecer la conformación de un sector de economía social si no es sobre la base de una activa intervención estatal, alternando la matriz de organización que la economía tiene hasta el momento".

La lista de autores que adscriben a estas ideas es muy extensa por lo que existe cierto consenso acerca de que el destino de la EPSS está estrechamente ligado al rol que desempeñe el Estado. Sin embargo, surgen diversos debates en torno a las características de las políticas públicas con mejores posibilidades para promover iniciativas de EPSS.

Una de las cuestiones que genera controversias refiere a las condiciones para su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, es posible reconocer diferentes posicionamientos cuyos fundamentos evocan maneras divergentes de concebir el trabajo en la EPSS, el rol del Estado y su vínculo con la sociedad en su conjunto.

En particular, siguiendo a Vázquez (2010) identificamos dos posicionamientos principales. Por un lado, aquellos centrados en la inserción en los mercados sostienen la expectativa de auto-sostenibilidad mercantil de las iniciativas de EPSS. En parte, esta postura abreva en la preocupación por la autonomía, entendida como la capacidad para operar de manera independiente de las estructuras estatales o al menos sin comprometer sus principios y objetivos originales (Gaiger, 2008). Sin embargo, sugieren que existen ciertas condiciones que deberían ser provistas por el Estado y resultan fundamentales para que las iniciativas de EPSS puedan insertarse más competitivamente en los mercados frente a las empresas capitalista; entre ellas mencionan el apoyo financiero, comercial y tecnológico (Singer, 2007).

Otro conjunto de trabajos parte de cuestionar estos posicionamientos por su falta de comprensión de "las formas de hacer economía del mundo popular y su integración con lógicas familiares, comunitarias y vecinales, pautadas por otro tipo de racionalidad" lo que los lleva a percibirlos como "carencias e irracionalidades" que deben ajustarse introyectando las lógicas y criterios mercantiles de la economía capitalista (Sarria Icaza, 2008, p.97).

Este segundo grupo argumenta que la sostenibilidad de la EPSS se consigue a partir del desarrollo de instituciones y políticas públicas basadas en criterios no mercantiles. Entre estos argumentos destacamos los que plantean la necesidad de construir una *sostenibilidad socioeconómica* a nivel meso a partir de políticas redistributivas entre sectores económicos y de entramados productivos y asociativos construidos en cada territorio (Coraggio, 2012), los que afirman la necesidad de institucionalizar un *sistema público de reproducción de los trabajadores asociativos autogestionados* (Hintze, 2010), y los que enfatizan en el desarrollo de políticas de formación que promuevan una nueva cultura del trabajo en un contexto protegido (Tiriba, 2007).

Mientras que el primer grupo identificado por Vázquez atribuye la responsabilidad acerca del sostenimiento a las propias unidades productivas, el segundo vuelve la mirada sobre el Estado y sobre las estrategias comunitarias a nivel territorial. Según estos autores/as, se requiere de nuevos arreglos institucionales que protejan no sólo a las organizaciones o unidades productivas sino también del trabajo y los/as trabajadores/as, y nuevas medidas de valor que pongan en el centro y cuantifiquen la producción de bienestar por parte de la EPSS. A modo de síntesis, y con la intención de ampliar la mirada integrando ambas perspectivas, Vazquez propone el concepto de sostenibilidad plural haciendo referencia a la diversidad de principios que orientan las estrategias EPSS, la pluralidad de niveles (micro, meso y macro) y de dimensiones (social, económica, cultural y política) que las atraviesan así como de recursos y formas institucionales que hacen a la continuidad en el tiempo de dichas experiencias (Vázquez, 2010).

Con el propósito de abonar a esta perspectiva amplia de sostenibilidad plural, nos enfocaremos en los procesos de institucionalización de la EPSS a escala local entendidos como formas de mediación entre la sociedad civil y el régimen político (Natalucci, 2011). En particular, nos interesa repensar los procesos de institucionalización a partir de las formas de participación, los mecanismos de representación y los dispositivos de legitimación que conforman una comunidad política (O'Donnell, 1993). Desde nuestra perspectiva, ello nos permitirá reconocer las características de las políticas públicas de EPSS con mejores condiciones para incidir en la sostenibilidad de las unidades productivas de EPSS y el trabajo que en ellas se desarrolla.

Para ello, analizamos la propuesta impulsada por la Red de Municipios Cooperativos (RMC, en adelante) conformada en 2016 por iniciativa de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar). A la fecha en la que se escribe este trabajo, la integran más de 100 municipios de Argentina² que junto a las cooperativas y federaciones de cada localidad buscan promover procesos de desarrollo soio-productivos sostenibles, basados en dos características comunes: la democracia y el arraigo territorial. Seleccionamos este caso de estudio porque se trata de una iniciativa con gran despliegue territorial que además es impulsada por una confederación que reúne a más de 500 cooperativas del país. Si bien sus propuestas de políticas locales son relativamente incipientes y aún hay escasa producción de datos sobre su implementación, consideramos que la cantidad y diversidad de actores que promueven la red la convierten en una experiencia única en el país, con gran potencial para incidir en la institucionalización de la EPSS a escala local. Por su novedad y a causa de la falta de datos empíricos sobre su implementación, no desarrollamos un análisis en profundidad de la experiencia sino que nos interesa proponerla como caso de estudio para refinar las preguntas y categorías analíticas que podrían ser recuperadas en futuros trabajo en relación a esta red u otras experiencias similares.

En este sentido, nos interesa reconocer los atributos de la políticas públicas y su vinculación con la sostenibilidad de la EPSS y en este trabajo nos preguntamos, en particular, cómo contribuyen iniciativas como la RMC a la institucionalización de este sector a escala local. Para ello, el propósito del artículo es presentar a la red como un caso "rico" (Ragin, 2007:176)³ para poner en diálogo diferentes conceptos y categorías de análisis, por un lado, y por el otro para conocer las potencialidades de una experiencia de alcance nacional que promueve la institucionalización de políticas de EPSS a escala local.

2 Extraído de sitio web RMC. Disponible en: <https://reddemunicipios.coop/ya-hay-mas-de-100-localidades-adheridas-a-la-red/2025/04/29/18/00/28/3645/novedades/> (última fecha de consulta: 9/6/2025)

3 Para el autor los casos que pueden interpretarse desde variados marcos analíticos son considerados "ricos" en tanto ayudan a explorar las interconexiones entre ideas y conceptos.

Propuesta metodológica

A diferencia de otros métodos, el estudio de caso se caracteriza por su enfoque intensivo en una o pocas unidades, y son útiles para investigar fenómenos complejos, sobre todo cuando hay una cantidad limitada de datos disponibles o cuando se quiere obtener una comprensión profunda de un contexto específico. Son especialmente valiosos para generar hipótesis, ilustrar teorías existentes o examinar situaciones excepcionales. También pueden proporcionar una base sólida para el desarrollo teórico cuando se exploran relaciones causales en entornos específicos.

Al respecto Ragin y Becker (1992) ponen énfasis en la relación dinámica entre el caso estudiado y el desarrollo teórico. Argumentan que un caso puede variar dependiendo del enfoque metodológico y el contexto de la investigación lo que los lleva a sostener que los casos son construidos por los investigadores en lugar de ser simplemente “descubiertos”. En ese sentido, los estudio de un solo caso son apropiados para construir y refinar teoría.

Así entendidos, los casos no son simplemente unidades de análisis predefinidas, sino que son construidos por los/as investigadores/as a través de decisiones metodológicas y teóricas, y por lo tanto están influidos por los objetivos del estudio. Los marcos analíticos tienen un importante papel en este proceso porque definen algunos hechos como relevantes y otros como irrelevantes. Para Ragin (2007) el estudio de un caso único se enfrenta a la tarea de evaluar si todos los hechos relevantes para el marco propuesto se ajustan a una única interpretación. En este sentido, al igual que en los procesos de inducción analítica, la interpretación y los hechos deben dar lugar a una “doble correspondencia”. Con ello refiere a cierta interacción entre la interpretación y los hechos, que lleva a identificar algún tipo de correspondencia o bien hacia un punto muerto.

En este artículo la RMC será analizada como una experiencias singular que nos permite responder a una inquietud o problemática que excede el caso en cuestión (Stake 1995, p. 3) referido a los procesos de institucionalización de la EPSS a escala local y su vinculación con la sostenibilidad de las iniciativas de EPSS (esto es, las unidades productivas y el trabajo por ellas generado). Según la bibliografía revisada (Stake, 1995; Ragin, 2007; entre otros) en este tipo de análisis de casos, lo importante no es la representatividad del caso sino su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio (potencialidad de reunir las principales dimensiones de análisis), su cualidad descriptiva (el caso debe permitirnos una densidad informativa que permita generar categorías de análisis) y, finalmente su valor heurístico (conectar prácticas ordinarias en hábitat naturales con evidencias teóricas aplicables a otros contextos de observación). En este sentido, si bien se trata de una experiencia incipiente, el principal criterio por el cual seleccionamos este caso refiere a su potencial para maximizar lo que podemos aprender de él.

Siguiendo los trabajos de Ragin y Becker (1992), organizamos la presentación del caso buscando definir una estructura narrativa⁴ que recorra las preguntas de investigación, ya sean de carácter general (*¿cuáles son las características de las políticas públicas de EPSS a escala local con mejores condiciones para incidir en la sostenibilidad de las unidades productivas y del trabajo que en ellas se desarrolla?*), como las referidas al caso particular (*¿qué potencialidades presenta la experiencia de la RMC para promover la institucionalización de la EPSS a escala local?*). Asimismo, la estructura propuesta reconstruye las interacciones entre la interpretación y los hechos que aporta la experiencia empírica en clave de nuevas preguntas

4 El producto del esfuerzo narrativo es el relato. La construcción de este relato requiere de una trama donde se organicen los eventos, se establezcan sus relaciones y se puedan aplicar a los mismos preguntas relevantes de investigación específicas al caso y preguntas teóricas que el caso puede resolver en su relación con el marco conceptual. Así, la estructura narrativa tiene función clasificatoria y dinámica pero solo genera valor en términos de los propósitos de estudio si permite responder a nuestras preguntas de investigación.

de investigación más puntuales y específicas, así como la identificación de dimensiones de análisis para futuros trabajos.

Basamos el trabajo de este artículo en fuentes bibliográficas, a partir de las que reconstruimos los atributos de las políticas de EPSS considerados deseables para promover procesos de EPSS sostenibles. También nos apoyamos en la bibliografía para reconocer algunas experiencias locales que lograron avanzar en la gestión de políticas que cumplieron algunas de aquellas condiciones. Asimismo, el análisis de la RMC se basa en fuentes secundarias como las páginas webs de la RMC y de Cooperar, documentos producidos por ambas organizaciones y trabajos de otros/as investigadores/as. Cuando la resultó necesario se completó la información con entrevistas y conversaciones personales con referentes de la red. En total se realizaron dos entrevistas y numerosos encuentros virtuales y presenciales en el marco de un proyecto de trabajo más amplio, en el marco del convenio de cooperación establecido entre la Red Universitaria de Economía Social y Solidaria (RUESS) y la RMC. En este marco, el artículo se propone también aportar al proceso de construcción colectiva de indicadores para evaluar los alcances y desafíos de los municipios que integran la red⁵.

Situamos la pregunta acerca de los atributos virtuosos de las políticas de EPSS en la escala local por dos razones principales. En primer lugar analizar políticas subnacionales constituye un tema relevante en tanto los espacios locales presentan condiciones más favorables que los niveles nacionales para reconocer las especificidades de la EPSS y promoverla con instrumentos más adecuados (Muñoz, 2017). Esto se fundamenta en las relaciones de proximidad que producen sinergias específicas (Laville, 2010) y promueven la participación de organizaciones de EPSS en el diseño (co-construcción) y la implementación (co-producción) de políticas de EPSS (Vaillancourt, 2011).

En segundo lugar, destacamos que los estudios de políticas subnacionales requieren especial atención en contextos marcados por una fuerte retirada del gobierno nacional del campo de las políticas para este sector. Esto ha sido ampliamente estudiado por Chaves (2019) en relación a la Economía Social en Europa luego de la crisis de 2008. Para este autor, aquel contexto hizo “saltar por los aires las debilidades” que se venían identificando para las políticas de Economía Social de “primera generación” (Chaves, 2020, p.30), y generó una serie de efectos no deseados como el retraso en la propuesta de nuevas medidas y la falta de priorización de la Economía Social en la agenda política. Como respuesta a esta situación de *impasse* y crisis del modelo de intervención han ido surgiendo distintas iniciativas desde el año 2015, que han sido identificadas como políticas de *nueva generación*, y que se ajustan en mayor medida al ámbito de influencia de la escala local (Chaves, 2019, resaltados del texto original).

Sin desconocer las diferencias entre el contexto europeo de las dos primeras décadas del siglo XXI y el argentino, conjeturamos que la destrucción de organismos y programas de EPSS en el Estado nacional⁶, luego de la asunción de La Libertad Avanza⁷ en diciembre de 2023, tendría lugar una nueva oleada de políticas para la EPSS centrada en los gobiernos locales y

5 A partir de un proyecto coordinado entre la Universidad Nacional de Chubut, de General Sarmiento y de Rosario, junto con referentes de Cooperar. Puede ampliarse la información acerca del proyecto en el sitio del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria: “Universidades y cooperativas: una experiencia de trabajo conjunto”. Disponible en <https://oppepss.ungs.edu.ar/universidades-municipios-y-cooperativas-una-experiencia-de-trabajo-conjunto/> (última fecha de consulta: 20/3/2025).

6 Documentamos el proceso de pérdida de institucionalidad en un trabajo de autoría propia publicado en la revista De Prácticas y Discursos, en prensa en el momento de escritura de este artículo.

7 Coalición integrada por el Partido Autonomista, Partido Demócrata, Partido Libertario, Dignidad Popular (actual Encuentro Republicano Federal), Republicanos Unidos y Unión del Centro Democrático.

las redes y organizaciones comunitarias. En este contexto, cobran nueva relevancia los estudios de las políticas locales y las experiencias que promueven procesos de institucionalización vinculados con la sostenibilidad de las experiencias de EPSS.

Estructuramos el artículo en tres secciones, además de esta introducción. En el primer apartado revisamos la literatura referida a los atributos deseados de las políticas públicas de EPSS y hacemos especial hincapié en la participación de organización de la sociedad civil, como la RMC. En el segundo apartado repasamos los hallazgos de algunos trabajos dedicados al análisis de políticas locales, identificando los atributos virtuosos de tales intervenciones, y los desafíos aún vigentes para estos municipios. En el tercer apartado, reconstruimos la propuesta impulsada por la RMC para el diseño y la implementación de políticas públicas en cada uno de los municipios pertenecientes a la red y la analizamos a la luz de los criterios antes identificados en la literatura, así como de los desafíos aún vigentes.

La relación entre el Estado y las organizaciones sociales en el diseño e implementación de políticas públicas

La expresión políticas públicas alude a la intervención del Estado o de los poderes públicos para alcanzar determinados objetivos. La búsqueda del interés general implica mecanismos de intervención estatal que asumen como punto de partida la *desmercantilización* de ciertas necesidades (Esping-Andersen, 1990). Dicho concepto fue definido por Esping-Andersen como el proceso por el cual se presta un servicio como un asunto de derecho y por el que una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado (1990). El camino hacia la *desmercantilización* es a través de la *gestión de políticas públicas*, ya sea que se trate de sistemas públicos de provisión de servicios, en el caso de la desmercantilización de las necesidades, o de políticas como el ingreso ciudadano, los sistemas de garantía de renta, entre otras formas de desmercantilización del trabajo y las personas.

Así definida, la *desmercantilización* logra “suspender al mercado”, el de bienes y servicios en el primer caso, y el de la fuerza de trabajo en el segundo. Danani (2009) advierte que se trata de una suspensión de carácter *político-institucional* que guarda sustantivas diferencias respecto de la *familiarización* y la *comunitarización* de la satisfacción de necesidades. Para la autora, estas dos últimas formas no redundan en procesos de reconocimiento de derechos ni de socialización de la reproducción, sino que por el contrario, la privatizan, reenviando a la esfera familiar o comunitaria la responsabilidad por el bienestar. Esta distinción es de crucial importancia en los procesos que nos proponemos analizar.

Otra observación puede realizarse en el caso de que las intervenciones estatales no estén estrictamente orientadas a “suspender el mercado” proveyendo bienes o servicios como una cuestión de derechos, sino a promover el comercio antes que el intercambio mercantil. Tomamos esta distinción de Polanyi ([1944] 2007) para quien no todo intercambio está mediado por el mercado que absolutiza el principio egocéntrico de “trocar para ganar”. Por el contrario, el comercio administrado o sujeto a costumbres, cuida de conservar las sociedades que participan. En este sentido, las políticas públicas pueden promover la generación de ingresos a partir del comercio evitando la total subordinación a lógicas competitivas desfavorables, bajo otros principios y modalidades no mercantiles.

En particular, la gestión de políticas públicas orientadas a la promoción y sostenibilidad de la EPSS requiere, según Hintze (2010), una mirada no centrada en el Estado sino situada en los espacios de interacción entre instituciones estatales y de la sociedad civil. Asimismo, identifica cinco características *deseables* de este tipo de políticas. Destacamos la expresión “deseables” porque se trata de atributos que se presumen virtuosos cuya fecundidad y efectividad debe ser analizada en términos situados y en relación a cada experiencia. En primer lugar, se

espera que las políticas de EPSS se construyan en sentido amplio, traspasando el campo de las políticas sociales para incidir también en la distribución primaria, es decir, en el ámbito donde los ingresos son generados y apropiados por los diferentes actores intervinientes. En segundo lugar, requieren la acción de diversos organismos y están vinculadas con diferentes necesidades asociadas a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, el ambiente, entre otras, por lo que se constituyen intersectorialmente. En tercer lugar, estarían territorialmente instaladas en tanto su mayor o menor potencialidad se vincula con su vinculación con procesos de desarrollo local o territorial. En cuarto lugar, se espera que alcancen cierta transversalidad, involucrando diferentes niveles del estado o promueven la articulación y coordinación entre el estado nacional, provincial y municipal. Finalmente, es deseable que promuevan procesos de participación de diferentes actores sociales y se separen de los diseños de políticas top-down o de arriba-abajo.

En este punto, advertimos que la participación de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas ha sido un campo ampliamente estudiado en las últimas tres décadas. La literatura internacional es extensa y reúne diversos autores y conceptos. Aquí nos interesan revisar particularmente aquellos que refieren a la participación en el diseño y en la implementación para los que la literatura reserva las expresiones co-construcción y co-producción, respectivamente (Vaillancourt, 2011).

La co-producción se refiere a la implementación conjunta de políticas públicas, donde el Estado y las organizaciones de la sociedad civil comparten responsabilidades y recursos. Este concepto va más allá de la simple cooperación y se basa en una colaboración profunda y estructurada en la ejecución de políticas y la prestación de servicios. Victor Pestoff (2004) ha sido pionero en el estudio de la co-producción y la participación de los/as ciudadanos/as en la prestación de servicios públicos, subrayando la importancia de la colaboración entre el Estado y las organizaciones sociales para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios. Para Pestoff la co-producción busca democratizar el Estado y las políticas públicas, organizándolas de manera que se incluya a actores no estatales, especialmente de los que en Europa y América del Norte se conocen como parte del “tercer sector” (Pestoff, 2004).

Otros autores/as, han examinado particularmente las diversas formas de co-producción en relación a los servicios públicos a nivel local e identificaron diferentes arreglos formales e informales, jerárquicos y de cooperación entre los gobiernos y el sector empresarial privado o el de las organizaciones de la sociedad civil. En Argentina, son muy frecuentes estas formas de participación en la prestación de servicios públicos por parte de cooperativas de servicios o de mutuales, así como también la provisión de servicios de proximidad como el transporte y la recolección de residuos. Asimismo, de la mano de la EPSS, desde el inicio del siglo XXI se están dando nuevas experiencias de co-producción vinculadas con el reciclaje, la distribución de alimentos, la construcción de vivienda social, y la prestación de servicios sociales y comunitarios (Fernández Andrean, 2021; Carengo y Fernández Álvarez, 2011; entre otros). En este punto es de nodal importancia recordar la distinción hecha por Danani entre los procesos de desmercantilización por la vía de la gestión de políticas públicas, que suspenden al mercado en un sentido político- institucional e implican el reconocimiento de derechos (de acceso a satisfactores directos o mediados por el dinero), de aquellos que privatizan la reproducción reenviando a la esfera familiar, barrial/comunitaria o individual la responsabilidad por el bienestar. En este sentido, si bien la producción asociativa de bienes y la autoprovisión colectiva de servicios pueden alimentar estrategias de resistencia, que sustraigan parcialmente del mercado ciertas formas de sustento, ello no deviene en un proceso de reconocimiento de derechos, ni de legitimación e institucionalización de las organizaciones de EPSS.

En esta línea, el concepto de co-producción permite una gran diversidad de configuraciones teóricas y políticas. Algunas de ellas se inscriben en perspectivas neoliberales, que buscan la disolución del compromiso estatal a través de socios público-privados, reintroduciendo al

mercado y la competencia en la órbita de la provisión pública. Otras buscan una mayor democratización de la economía incorporando al accionar del Estado el “saber hacer” de otros actores especialmente implicados en el territorio al que pertenecen (Vaillancourt, 2011). En cualquiera de los dos casos, esta forma de participación está limitada a la implementación de las políticas, sin poner en cuestión las etapas anteriores vinculadas con el diagnóstico de las necesidades o problemas y con el diseño de las intervenciones.

Por el contrario, el concepto de co-construcción se relaciona con la elaboración de políticas y requiere que el Estado favorezca formas de gobernabilidad abiertas, permitiendo la participación de organizaciones sociales y de la sociedad civil desde la etapa de diseño de las intervenciones públicas. En la evolución reciente de las sociedades capitalistas, muchas políticas públicas han sido co-construidas gracias a lazos privilegiados entre el Estado y las élites socioeconómicas. Al respecto Vaillancourt (2011) advierte que para entender y promover la co-construcción de políticas públicas, es necesario reconocer que, al igual que la idea de co-producción, ésta puede conceptualizarse y operacionalizarse de diversas maneras, según los intereses y objetivos de los actores involucrados.

Para identificar algunos criterios de diferenciación, llama co-construcción *neoliberal* a aquella que favorece una regulación competitiva y cuasi-mercantil, abriendo la participación a organizaciones del sector público, privado y del tercer sector, que compiten por los contratos. Esto puede llevar a la desresponsabilización pública en la prestación de ciertos servicios y a una frágil garantía respecto de su calidad. La co-construcción *corporativista*, por otro lado, refiere a la formulación de políticas a partir de intereses particulares de ciertos sectores socioeconómicos. En este caso, determinados actores están incluidos en el diálogo y en la deliberación con el Estado, mientras que otros son excluidos.

El autor contrasta estos dos enfoques con la idea de una co-construcción *democrática y solidaria*, que busca armonizar con el interés general y distanciarse de las configuraciones neoliberales y corporativistas. Al respecto identifica tres rasgos de esta configuración. En primer lugar, el Estado permanece como un socio diferente a los demás, que dialoga, interactúa y delibera con los actores no estatales. En segundo lugar, la co-construcción democrática busca promover una reforma del Estado que se deriva de su capacidad de incorporar el “saber hacer” de diversos sectores de la sociedad con el objetivo de alcanzar los fines y los intereses colectivos. En tercer lugar, implica el reconocimiento de la participación de los actores de la sociedad civil, reconociendo su autonomía e independencia.

Por otra parte, otro conjunto de trabajos sostiene que la participación entre el Estado y las organizaciones sociales o de la sociedad civil (aquí identificadas con la EPSS) encuentra caminos menos intrincados en los niveles de gobierno con mayor cercanía (Mendell y Alain, 2013; Utting, Verze y Xiong coord, 2023). Desde estas perspectivas, corresponde a los gobiernos locales promover la toma de decisiones participativa para garantizar un diseño de políticas receptivo, una aplicación eficaz de las mismas y una asignación de recursos justa y equitativa.

Basándonos en estos antecedentes, aquí sostenemos que la EPSS es una economía imbricada localmente, de manera que las políticas diseñadas desde un Estado central (llamadas comúnmente top-down), se enfrentan con mayores obstáculos para tener en cuenta las necesidades y realidades particulares de las experiencias e iniciativas locales. La otra cara de estos argumentos es que cuando las demandas de las organizaciones de EPSS no tienen en cuenta las capacidades y prioridades gubernamentales tienen pocas chances de ser encaminadas e institucionalizadas. Por tanto, el fortalecimiento de las alianzas y la creación de espacios para la institucionalización de la EPSS encuentra un escenario privilegiado en los niveles locales de gobierno (Mendell y Alain, 2013). Por ello, a continuación revisamos algunos trabajos referidos a esta escala.

Las políticas locales en los artículos especializados

En este apartado revisaremos trabajos dedicados a las políticas locales de EPSS en dos provincias de Argentina, Santa Fe y Buenos Aires. Elegimos estos territorios no solo por ser los de mayor concentración poblacional, junto con Córdoba, sino por su trayectoria en la institucionalización de políticas públicas para la EPSS (Beckman y Cardozo, 2018; Airala, 2018). Asimismo, seleccionamos aquellos artículos que abordan al menos uno de los cinco atributos deseables de las políticas, reconociendo que se trata de aspectos que constituyen desafíos aún vigentes antes que logros alcanzados por las políticas realmente existentes.

Sobre el primer aspecto señalado por Hintze (2010), el diseño de políticas en sentido *amplio*, Soldano (2019) destaca la experiencia santafesina entre 2015 y 2019 del Plan ABRE como una política virtuosa que logró combinar *integralidad* y *territorialidad*. Según esta autora, a diferencia de las intervenciones típicas de la política social y en particular, las de transferencias condicionadas de ingresos que procuraba “soslayar la territorialidad en la que se asentaban con pretensiones de universalizar derechos, las intervenciones integrales como las del ABRE supusieron al territorio como un espacio crítico, que se co-construye en la intervención y que tiene como principal atributo la complejidad” (2019, p.106).

En este punto, la autora reconoce en estas políticas una nueva configuración de la política social que se separa de las intervenciones universales así como de las focalizadas para diseñar políticas sociales territorializadas. Desde su perspectiva, la territorialidad de la intervención es un espacio construido por la propia política, pero con capacidad para interpelarla. La *intersectorialidad* y la *coordinación* son dos condiciones indispensables de estas políticas en tanto su diseño pone en evidencia los límites de las políticas sectoriales pensadas de arriba hacia abajo (Soldano, 2019).

En referencia a la *intersectorialidad* y la *transversalidad* de las políticas públicas, el trabajo de Massera y Cardozo (2019) analizan políticas públicas de Economía Social y Solidaria (ESS) de escala subnacional, implementadas en la ciudad de Santa Fe, entre 2011-2015, período en el que se crean la Subsecretaría de Economía Social a nivel provincial y la Dirección de Economía Social a nivel local. En particular analizan dos políticas que surgen de la articulación de diferentes escalas estatales: el Programa Ideas en Marcha, y el Centro de Emprendedores de la Economía Social (CEES), este último como un espacio de co-gestión de políticas públicas, en el cual también interviene la Universidad Nacional del Litoral. Al respecto concluyen que en el período analizado se dieron en la ciudad de Santa Fe condiciones particulares, específicamente en lo vinculado a acuerdos partidarios entre los tres niveles institucionales de intervención (municipio, provincia y Universidad Nacional del Litoral), que permitieron la implementación coordinada de estos programas. En este sentido se establecieron sinergias entre la capacidad de financiamiento del gobierno provincial, la gestión territorial del gobierno municipal y la experticia de la universidad en acompañar y promover las iniciativas productivas vinculadas a la EPSS. En el caso del Programa Ideas en Marcha, si bien no participó la universidad, hubo diversas articulaciones con organizaciones de la sociedad civil que actuaron de nexo entre la política estatal y los destinatarios, en los barrios donde éste se implementó.

Al respecto, destacan que la articulación transversal entre diferentes niveles de gobierno enriqueció la forma de territorialización de las políticas de EPSS, reforzando una idea previamente planteada por Hintze en un trabajo clásico (2010). Según estos autores, allí residió uno de los atributos virtuosos de estas políticas que les permitió promover procesos sostenibles en el tiempo.

La experiencia del CEES también fue abordada por Aguirre (2017) y Rossler (2023). El primer trabajo destaca que las articulaciones entre el gobierno provincial, el gobierno local y la universidad respecto de la toma de decisiones y el diseño de las distintas acciones

implementadas desde el CEES previamente estudiadas por Massera y Cardozo pudieron sostenerse a raíz de una estricta división del trabajo entre las agencias gubernamentales por la que cada actor aportó desde su espacio. El segundo trabajo aborda un período diferente, anterior a la contienda electoral de 2019. Al respecto destaca que en este contexto las articulaciones entre los diferentes niveles del Estado atravesaron numerosas dificultades obstruyendo los acuerdos y consensos ente las agencias estatales. Entre las explicaciones destaca las divergencias político partidarias y la primacía de especulaciones electorales que imposibilitaron superar la temporalidad cortoplacista.

En lo que respecta a las políticas locales en la provincia de Buenos Aires, Muñoz (2022) elabora una tipología de municipios a partir de los distintos patrones de intervención política. Esta tipología considera cuatro dimensiones: 1) si los instrumentos de política exceden la (re)inserción mercantil convencional promoviendo estrategias amplias de actuación; 2) si se promueven la asociatividad entre los sujetos; 3) si se utilizan prácticas de co-construcción o co-producción y 4) si el nivel de acción predominante es micro, meso o sistémico (Muñoz, 2022). Luego de relevar las políticas locales implementadas por los 24 municipios del Conurbano Bonaerense entre los años 2016-2018, la autora identifica 14 municipios que desarrollaban políticas para este sector. Entre ellos predominaba un enfoque centrado en alcanzar la sostenibilidad mercantil, promovida con diversas herramientas para lograr la inserción de los emprendimientos y las unidades productivas en el mercado de productos, y/o la reinserción en el mercado laboral de los sujetos a las que se destinaron. En la mayoría de los casos las intervenciones actuaban principalmente a nivel microeconómico y considerando de forma aislada las unidades productivas (Muñoz, 2022). Puestos en los términos de Danani (2009), la mayoría de las intervenciones relevadas por Muñoz lejos de suspender al mercado, lo reconfirmaban depositando en él (esto es, en los correspondientes mercados de productos y de fuerza de trabajo) la expectativa y la búsqueda del bienestar.

En este mismo trabajo la autora también observa que la existencia de políticas para el sector en los 14 municipios analizados se puede explicar por la presencia de actores sociales que introdujeron la temática en la agenda gubernamental, así como de funcionarios/as provenientes del campo de la EPSS o con formación sobre el tema. Si bien es interesante esta “permeabilidad” de los gobiernos locales hacia las inquietudes o cuestiones tematizadas por diversos actores, no se expresó en procesos de institucionalización de la EPSS en el ámbito de las políticas locales o de co-construcción solidaria en los términos de Vaillancourt (2011) sino más bien parece que responden a la capacidad de incidencia de sujetos particulares que en algunos pocos casos devino en co-construcción corporativista.

Finalmente, en la búsqueda de trabajos referidos a la RMC sólo se identificaron dos antecedentes. El primero, de Suarez Area y Buffa (2020) dedicado a la sistematización de su historia y los compromisos cooperativos, los objetivos y las acciones que proponen a cada municipio adherido a la red. El segundo, de García y García Tarsia (2024) se enfoca en la experiencia de la red como un ejemplo de *nuevo municipalismo*, al que definen como un abordaje alternativo que recupera el potencial de la escala local para incidir en la transformación del territorio y también en la política nacional (García y García Tarsia, 2024). Al respecto concluyen que la RMC constituye una herramienta de gobernanza comunitaria y de gestión urbana con capacidad para fortalecer las economías municipales de forma autónoma a las políticas públicas nacionales.

En conjunto, estos antecedentes (y otros que por una cuestión de espacio no logramos incluir en este texto) coinciden en señalar la vacancia de experiencias locales que promuevan la institucionalización de la EPSS a partir de las articulaciones entre gobiernos municipales o comunales y organizaciones de EPSS desde la etapa de diseño de las políticas. Al mismo tiempo, a excepción de la política analizada por Soldano, las intervenciones analizadas se orientan mayoritariamente a la reinserción mercantil de los bienes y servicios producidos por la EPSS, reconfirmando al mercado como la vía de acceso a satisfactores y en última

instancia, como el garante del bienestar. En este sentido, la iniciativa impulsada por Cooperar a partir de la conformación de la RMC constituye una experiencia innovadora que merece ser estudiada a pesar de encontrarse en una etapa inicial. A continuación, presentamos las principales propuestas de políticas impulsadas por la red y las analizamos a la luz de los criterios y aprendizajes reseñados hasta aquí.

La Red de Municipios Cooperativos: una experiencia con potencial para la co-construcción de políticas locales

Presentación del caso de estudio

Los orígenes de las cooperativas y de las mutuales están esencialmente ligados al territorio donde se desarrollan. Partiendo de este diagnóstico, la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (Cooperar) lanzó en el mes de octubre de 2016 la Red de Municipios Cooperativos, un proyecto de articulación entre las cooperativas y los gobiernos locales para coordinar planes y políticas conjuntas, partiendo de las necesidades y especificidades locales. Inicialmente la RMC tuvo el apoyo de gobiernos y entidades de 15 localidades. Con el tiempo, la participación se fue ampliando, alcanzando a más de 100 localidades en julio de 2025. Asimismo, se ha consolidado como referencia para proyectar el desarrollo local a partir del accionar de cooperativas y sus federaciones, aunque también incluyen a mutuales, emprendimientos e iniciativas identificadas con la economía popular.

Por estas razones, seleccionamos esta experiencia como un caso de estudio con gran potencial para conocer y comprender formas más democráticas y participativas de gestión de políticas públicas, y especialmente para reconocer los procesos virtuosos de co-producción y co-construcción de políticas para la EPSS. En este trabajo sostenemos que se trata de un caso rico, no sólo por su representatividad sino principalmente por su capacidad de particularizar el fenómeno bajo estudio, reuniendo en el marco de sus objetivos y premisas, las principales dimensiones analíticas presentes en los estudios sobre políticas públicas de EPSS. A continuación revisaremos las principales definiciones de la RMC a la luz de los atributos identificados como “deseables” en este tipo de políticas.

La promoción de políticas locales para la EPSS

Cooperar nuclea a 71 federaciones que representan, a su vez, a unas 5.000 cooperativas de distintos rubros. Su trayectoria de más de sesenta años le ha permitido comprobar que los intereses de las cooperativas “están donde viven sus mandantes, y su futuro está indefectiblemente unido al de su territorio”. En este sentido, la confederación sostiene con convicción que cooperativas y municipios tienen algo en común, “ninguna de las dos instituciones puede desligarse de su territorio, ello iría en contra de su naturaleza”⁸. Esta constatación llevaría a la red a promover la gestión de políticas territorializadas, siendo este uno de los atributos virtuosos identificados en la literatura reseñada en los apartados anteriores (en particular por Hintze, 2010 y Soldano, 2019).

Desde la perspectiva de la RMC, un “*municipio cooperativo*” es aquel en el que las cooperativas y el gobierno municipal trabajan juntos para el desarrollo local y cooperativo. El punto de partida para constituirse como *municipio cooperativo* es la firma del Acta de Compromiso en la que se expresa el compromiso político de los firmantes de trabajar mancomunadamente por el desarrollo local sostenible. En este sentido, dicho acta promueve un marco de trabajo *horizontal y cooperativo* que deberá plasmarse, en instancias posteriores, en un Plan de trabajo y en acciones que efectivicen tales compromisos.

8 Extraído de la página web de la RMC: <http://www.reddemunicipios.coop/419-2/> (última fecha de consulta: 18/7/24)

Asimismo, la RMC propone un conjunto de premisas que funcionan como un marco conceptual aceptado por las partes. La primera, es la plena vigencia de los *valores cooperativos* (en particular, ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad), y los *valores éticos* (honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás) que deben ser adoptados y promovidos como base de toda relación social.

La segunda premisa plantea que la democracia es un concepto integral que abarca las dimensiones política, económica, social y ambiental, y que incluye específicamente a las cooperativas como forma de democracia económica. En esta misma línea, en uno de los referentes de la RMC entrevistado para este artículo nos explica que la apuesta de la red *“es por la democracia económica y política construyendonos todos como cooperativistas y arraigado nuestros intereses al territorio, porque nos va mejor si a la región le va mejor”* (entrevista a José Orbaiceta, 27/8/24). Desde la perspectiva de la RMC, *“apostar por la democracia como concepto integral, implica, por lo tanto, apostar por el fortalecimiento a las instituciones de naturaleza democrática, como es el cooperativismo en el ámbito de la economía”* (RMC, s/f).

La tercer premisa considera que las cooperativas son empresas que contribuyen al desarrollo local sostenible a partir de construir economía en manos de la comunidad. Esta idea invita a priorizar a los actores locales como protagonistas del desarrollo, lo que no implica desestimar aportes extrarregionales, sino integrarlos a una estrategia de desarrollo local pensada desde los intereses del municipio. Finalmente, la cuarta premisa se centra en la autonomía, entendida como un principio que potencia la capacidad de las cooperativas para aportar soluciones fundadas en la participación social. En este sentido, según la RMC las cooperativas deben evitar por todos los medios la subordinación al poder político. Al mismo tiempo advierten que esta necesaria autonomía debe ser entendida por ambas partes, evitando tanto actitudes de manipulación de parte del poder político, como actitudes de mero reclamo por parte de las cooperativas. *“Un municipio cooperativo no es aquel que se limita a atender una lista de reclamos de las cooperativas. Es aquel donde las cooperativas son vehículo de participación social para la construcción de soluciones en diálogo con el resto de la comunidad, incluyendo al gobierno municipal”* (RMC, s/f).

Estas cuatro premisas se traducen en la identificación de cuatro compromisos que funcionan como ejes de trabajo de cooperativas, federaciones y gobiernos municipales en cada territorio:

- *Compromiso 1: Desarrollo Local Cooperativo.* “Nos comprometemos a articular iniciativas que impulsen el desarrollo local, incluyendo los distintos sectores económicos, urbanización, servicios esenciales, ahorro y crédito, comunicación y en general la promoción de emprendimientos cooperativos que generen ingreso y trabajo en el territorio”.
- *Compromiso 2: Educación Cooperativa.* “Nos comprometemos a impulsar en forma articulada la educación cooperativa en los distintos estamentos de la educación formal, la promoción de cooperativas escolares, la difusión de los valores y principios cooperativos, y la capacitación dirigida a la organización cooperativa”.
- *Compromiso 3: Compre Cooperativo y Local.* “Nos comprometemos a promover por parte del Municipio y de las cooperativas la compra de productos y servicios de cooperativas, así como promover la organización de los consumidores como herramienta para el desarrollo local”.
- *Compromiso 4: Compromiso Cooperativo por el Ambiente y la Salud.* “Nos comprometemos a desarrollar iniciativas conjuntas para el cuidado del ambiente y la promoción del cuidado de las personas y de la salud”.

Imagen 1: Representación de los compromisos asumidos por los municipios, las cooperativas, las federaciones y la confederación



Fuente: Página web de la Red de Municipios Cooperativos

La formulación de estos compromisos y las premisas en las que se sustentan, expresan la concepción acerca de las políticas que se buscan promover e impulsar. Abarca una diversidad de intervenciones estatales que van más allá de la política social, y requieren de la acción articulada de diferentes sectores del Estado asumiendo como condición indispensable la *intersectorialidad* y la *coordinación*.

Luego de la firma del Acta Acuerdo se formula un Plan de trabajo para el desarrollo local sostenible. En él están contenidas las acciones para alcanzar los compromisos asumidos, estableciendo prioridades y tiempos para cada uno de ellos. Si bien en la propuesta original participan tanto las cooperativas locales como el gobierno municipal, desde la RMC proponen que el Plan de trabajo incluya a todas aquellas organizaciones interesadas que adoptan modos cooperativos de hacer economía, que la definen a partir de la "*preeminencia de las personas sobre el capital*", "*la autonomía y democracia en la gestión*", "*la solidaridad tanto interna como externa*", "*la vocación de servicio a sus miembros y a la comunidad por encima de la consecución de beneficios*" (RMC, s/f). Así, consideran que pueden ser parte del Plan de trabajo para la conformación de un *municipio cooperativo* una amplia diversidad de organizaciones como mutuales, asociaciones civiles, ferias populares, de productores agropecuarios y otras formas de comercialización cooperativa, unidades productivas de economía popular, entre otras experiencias posibles.

Acompañan la implementación del Plan de trabajo dos entidades de central relevancia. La *federación acompañante*, que asume el compromiso de asistir en el proceso de construcción

del *municipio cooperativo*, y de ser nexos con Cooperar. Y esta confederación, que asume el compromiso de desarrollar servicios orientados a facilitar el desarrollo del *municipio cooperativo* y su integración a la RMC.

Una vez elaborado el Plan de trabajo, se propone la constitución de una Comisión de Seguimiento, responsable de impulsar y monitorear el cumplimiento de dicho plan y de promover el vínculo con el resto de los integrantes de la RMC, en particular con el responsable de seguimiento que designe la *federación acompañante*, y con los responsables de los distintos servicios que Cooperar implemente para asistir a la RMC. Dicha comisión debe estar conformada por al menos una persona representante del gobierno local y otra representante de las cooperativas locales.

Los mecanismos que proponen para la implementación de políticas si bien hacen referencia a la articulación con otros niveles del Estado, promueven la *transversalidad* a partir de la articulación con federaciones y confederaciones de alcance nacional que podrían tener como interlocutores a los niveles superiores de gobierno.

Propuestas para la co-construcción de políticas y la desmercantilización de necesidades

Para orientar el accionar de los municipios, la RMC formula un conjunto de propuestas con gran potencial para promover no sólo la co-producción de bienes y servicios públicos sino también el diseño conjunto de las políticas, definido como co-construcción. Ordenamos y resumimos estas propuestas en el Anexo 1 en el “Cuadro síntesis de compromisos, objetivos y acciones propuestas”⁹.

Antes de identificar cada una de ellas es interesante subrayar que desde la perspectiva de los referentes de la red entrevistados, el Estado es el representante de la comunidad, y como tal debe trabajar conjuntamente con las organizaciones, la comunidad organizada en cooperativas, mutuales y otras formas asociativas, para dar respuestas a los problemas y necesidad de cada territorio (conversación personal con Manuel De Arrieta y José Orbaiceta, 28/3/2025). En esta línea, sostienen que “*nuestra apuesta es el trabajo conjunto con el Estado*”. Desde su perspectiva, la co-construcción democrática, en los términos de Vaillancourt, quedaría garantizada en tanto el diseño de políticas está al servicio del bienestar colectivo.

Sin embargo, reconocen que la co-construcción es un objetivo a conquistar por parte de la RMC. “*Todavía las cooperativas y federaciones no se sientan a la mesa a pensar las políticas*”, su rol es principalmente de ejecutores de las intervenciones. “*Hay que militar que nos registren. Con la RMC queremos que los nuestros se conviertan en militantes. Esto es, ser un sujeto político en la comunidad*” (entrevista a José Orbaiceta, 27/8/24).

Al respecto advierte que como red rechazan de plano la cooptación, ya sea del Estado por parte de entidades cooperativas y sus federaciones o a la inversa, de ellas por parte del Estado, desincentivando toda propuesta de co-construcción *corporativista*.

Por otra parte, las propuestas orientadoras que se sugieren a los municipios cuando se adhieren a la red impulsan, por diferentes vías, procesos de desmercantilización de necesidades. Entre otras, pueden mencionarse las iniciativas orientadas a promover la provisión de servicios de red de manera conjunta entre el Estado local y las organizaciones de EPSS, así como la construcción de vivienda social; ambas vinculadas con el primer compromiso *Desarrollo Local Cooperativo*. Las compras estatales y la contratación de

9 Elaborado a partir del documento Red de Municipios Cooperativos (RMC) (S/f): “Documento orientativo para la conformación del Municipio Cooperativo y el acuerdo de su Plan de trabajo” y Suarez y Buffa (2020).

servicios por parte del Estado (compromiso 3 *Compre Cooperativo y Local*) buscan también “suspender” parcialmente al mercado aunque no constituyen en sí procesos de desmercantilización en tanto no se sustentan en el reconocimiento de derechos sino que reemplazan la competencia mercantil por relaciones comerciales basadas en acuerdos compartidos (comercio administrado, en los términos de Polanyi).

Otras acciones sugeridas por la RMC promueven la desmercantilización por la vía de la comunitarización de las necesidades. Es el caso por ejemplo de la promoción de la organización de consumidores, de recicladores urbanos para la conformación de una cadena de reciclado y tratamiento de residuos sólidos y la conformación de cooperativas de cuidados, entre acciones orientadas al compromiso 4 *por el Ambiente y la Salud*.

Al respecto, José Orbaiceta sostiene que los procesos de resolución de necesidades “se agilizan mucho cuando interviene el Estado. Y esto en el mundo se ve claramente. Podemos tomar el ejemplo de China, Corea, Malasia... Es el Estado (que representa a la comunidad) y la comunidad trabajando juntos. Ahora cuando no hay Estado, tenés que resolverlo desde la comunidad” (entrevista a José Orbaiceta, 27/8/24).

Conclusiones

El foco de este artículo fueron los atributos de las políticas públicas y su vinculación con la sostenibilidad de la EPSS, y en particular se preguntó por la potencialidad de la RMC para contribuir a la institucionalización de este sector a escala local. Con este objetivo, en los diferentes apartados buscó presentar a la red como un caso que permite poner en diálogo diferentes conceptos y categorías de análisis, contribuyendo a refinar las preguntas de investigación.

Para ello, en el primer apartado identificó atributos virtuosos de las políticas de EPSS que según la literatura de referencia, favorecen la sostenibilidad plural de las experiencias. Ello permitió refinar las preguntas de investigación en clave de los procesos de co-construcción y co-producción de las políticas públicas, las instituciones en las que depositan las expectativas de bienestar de la población y los procesos de desmercantilización de necesidades a los que dan (o no) lugar. El segundo apartado revisó algunos antecedentes de políticas locales, seleccionados por su capacidad para expresar alguno o varios de esos atributos deseables.

En la búsqueda de referentes empíricos, el artículo sostiene que la RMC constituye una experiencia incipiente y singular que contiene elementos que merecen ser estudiados como un caso potente de *co-construcción democrática y solidaria* (Vaillancourt, 2011) de políticas públicas locales. Por ello, el tercer apartado se dedica a la reconstrucción de las características principales de la red, en su estado actual de desarrollo.

De acuerdo con la interpretación que hacemos de la propuesta impulsada por la RMC (los hechos relevantes seleccionados para este artículo), configura un proyecto con potencia para promover procesos de institucionalización a escala local a partir de las prácticas, las demandas, y las reivindicaciones de las organizaciones de EPSS. Las premisas definidas por Cooperar y los compromisos que de ellas se derivan buscan incidir en los mecanismos que reconocen, valoran y legitiman y promueven estas formas de trabajo y organización.

En esta línea, estimula que los municipios adheridos a la red pongan en juego herramientas amplias de actuación, intersectoriales y territorializadas a fin promover procesos de desmercantilización y comunitarización de las necesidades que, lejos de atribuirle la responsabilidad acerca del sostenimiento a las propias unidades productivas, vuelve la mirada sobre el Estado y sobre las estrategias comunitarias o asociativas a nivel territorial. En

conjunto promueve estrategias plurales de sostenibilidad que sustraen parcialmente del mercado los procesos de producción y reproducción de la vida.

En relación a las formas de participación y de articulación entre el Estado y las organizaciones de EPSS, la propuesta es portadora de nuevas formas de Estado y de gestión de lo público que reconocen e incorporan en el diseño de las políticas y su implementación el “saber hacer” de las organizaciones de EPSS así como también de otros actores del territorio.

En síntesis, las políticas públicas propuesta por la red y a las que se comprometen los municipios que adhieren alcanzan una amplia diversidad de temáticas y modalidades de articulación entre el Estado local y las organizaciones del sector, por lo que la experiencia condensa diversas dimensiones del problema bajo análisis. Por otra parte, se trata de una iniciativa con gran despliegue territorial por lo que su implementación podría proveer información densa y variada acerca de las políticas de promoción de la EPSS a escala local (cualidad descriptiva). Finalmente, si bien sus propuestas de políticas locales son relativamente incipientes, consideramos que la cantidad y diversidad de actores que promueven la red la convierten en una experiencia única en el país, con gran potencial para incidir en la institucionalización de la EPSS a escala local pero a la vez con resonancia mas allá de este ámbito (valor heurístico). Por todo lo anterior, sostenemos que la RMC y los municipios que la integran podrían constituir casos valiosos para el análisis políticas locales de EPSS a la vez que lograrían promover procesos de institucionalización con incidencia en la sostenibilidad de las organizaciones.

En base a la literatura revisada (Hintze, 2010; Vázquez, 2010; Soldano, 2019; entre otros) y la evidencia hasta el momento aportada por la RMC, identificamos un conjunto de dimensiones de análisis que permitirían reconocer, en futuros trabajos, el potencial de determinadas políticas públicas para promover procesos de institucionalización de la EPSS a escala local. Las políticas analizadas: (i) ¿incluyen la participación activa del sector de la EPSS, desde la etapa de diagnóstico y diseño de las intervenciones?; (ii) ¿el diseño de las políticas incluyen el “saber hacer” de organizaciones de EPSS y/o de otros actores implicados? (iii) ¿preservan la autonomía e independencia de las organizaciones que participan en la gestión o hacia a las que orientan las intervenciones?; (iv) ¿promueven procesos de desmercantilización por una doble vía, de las necesidades de las personas que conforman las organizaciones de EPSS, y de los requerimientos de las propias organizaciones, su desarrollo productivo y comercial?; (v) ¿cómo se tematiza la autonomía económica de las organizaciones de EPSS? ¿qué formas de inserción comercial (mercantil y no mercantil) promueve? Por todo lo anterior, si bien la RMC es una experiencia incipiente, consideramos que se trata de un interesante caso de estudio para conocer y comprender procesos de cambio y transformación del Estado y de las políticas públicas para la EPSS.

Referencias

- Abramovich, A. L., & Vázquez, G. (2007). Experiencias de la economía social y solidaria en la Argentina. *Estudios Fronterizos*, 8(15), 121–145.
- Aguirre, N. S. (2017). *Análisis de la articulación entre el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral en relación a políticas que promueven la Economía Social y Solidaria* [Trabajo final de licenciatura, Universidad Nacional del Litoral].
- Airala, S. (2018). Las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en la provincia de Buenos Aires. Documento del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. Versión digital. Disponible: <https://oppeps.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/10/DOCUMENTOS-DEL-OPPEPS-Provincia-Buenos-Aires-Observatorio-Documento-OPPEPS-Airala.pdf>.
- Beckmann, E. & Cardozo, L. (2018). Las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en la provincia de Santa Fe. Documento del Observatorio de Políticas Públicas de Economía Popular, Social y Solidaria. Versión digital. Disponible: <https://oppeps.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2020/11/Documento-del-OPPEPSS-Provincia-de-Santa-Fe-1.pdf>.
- Cardozo, L., & Massera, M. (2019). Producción de políticas a escala subnacional: Institucionalización de la economía social y solidaria en la provincia y el municipio de Santa Fe. *Temas y Debates*, (37), 119–134.
- Carenzo, S., & Fernández Álvarez, M. I. (2011). El asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: "Cartoneros/as" en la metrópolis de Buenos Aires. *Argumentos*, 24(65), 171–193.
- Chaves, R. (2019). La segunda generación de políticas de fomento de la economía social en España y en la Comunitat Valenciana. Un primer balance. En Fajardo & R. Chaves (Dir.), *La economía social en la Comunitat Valenciana: Regulación y políticas públicas*. CIRIEC-España.
- Chaves, R. (Dir.). (2020). *La nueva generación de políticas públicas de fomento de la economía social en España*. Tirant lo Blanch.
- Coraggio, J. L. (2012). *La construcción de otra economía como acción política*. Instituto del Conurbano – UNGS.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: Un intento de partir a su problematización. En M. Chiara & M. Di Virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social*. Prometeo.
- Esping-Andersen, G. (1990). *Fundamentos sociales de las sociedades postindustriales*. Ariel.
- Fernández Andean, P. (2021). Las cooperativas prestadoras de servicios públicos en Argentina. *Deusto Estudios Cooperativos*, (18), 117–147.
- Gaiger, L. (2008). A dimensão empreendedora da economia solidária: Notas para um debate necessário. *Otra Economía*, 3, 34–48.
- García, A., & García Tarsia, A. (2024). El nuevo municipalismo y la gestión de lo común: La experiencia de la Red de Municipios Cooperativos (República Argentina, 2016–2022). *Cadernos EBAPE.BR*, 22(3), 1–11.

- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales en el cambio de siglo: Conjeturas sobre lo posible*. Espacio Editorial.
- Hintze, S. (2010). La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en... [Referencia incompleta; falta fuente].
- Laville, J.-L. (2010). *The solidarity economy: An international movement*. Zed Books.
- Mendell, M., & Alain, B. (2013). Evaluating the formation of enabling public policy for the social and solidarity economy from a comparative perspective: The effectiveness of collaborative processes or the co-construction of public policy. En *Anales de la Conferencia Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Ginebra, Suiza.
- Muñoz, R. (2017). Políticas de economía social y solidaria en municipios del Conurbano Bonaerense: Avances en su institucionalización. *Documento del Observatorio del Conurbano*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Muñoz, R. (2022). La importancia de investigar políticas de economía popular, social y solidaria a nivel subnacional en Argentina: Aportes a partir de la provincia de Buenos Aires y el Conurbano. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 19, p. 1-19.
- Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. *Polis*, (28). <http://journals.openedition.org/polis/1448>
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, (128), Caracas.
- Pestoff, V. (2004). Co-production and personal social services: Childcare in eight European countries. Ponencia presentada en *EGPA Conference*, Ljubljana, Slovenia.
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación*. (Obra original publicada en 1944). Fondo de Cultura Económica.
- Ragin, C. (2007). *Constructing social research: The unity and diversity of method* (2.^a ed.). Pine Forge Press.
- Ragin, C., & Becker, H. (Eds.). (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Rossler, G. (2023). Políticas públicas de economía social y solidaria a nivel nacional y subnacional: Enfoques teóricos y metodológicos. *Revista Idelcoop*, (239), 88–107.
- Sarria Icaza, A. (2008). *Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil* [Tesis de doctorado, Universidad Católica de Lovaina].
- Singer, P. (2007). Economía solidaria: Un modo de producción y distribución. En J. L. Coraggio (Org.), *La economía social desde la periferia: Contribuciones latinoamericanas* (pp. XX–XX). UNGS–Altamira.
- Soldano, D. (2019). Política social y territorio: Breves notas para un largo diálogo. En Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe (Ed.), *Integralidad, territorio y políticas sociales urbanas. La experiencia del Plan Abre en la provincia* (pp. XX–XX). Gobierno de Santa Fe.

- Stake, R. (1994). Case studies. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 236–247). Sage Publications.
- Suárez Area, P., & Buffa, G. (2020). Impulsar el asociativismo para potenciar los territorios: La Red de Municipios Cooperativos como herramienta de desarrollo local sostenible. *Idelcoop*, (231), 57–76.
- Tiriba, L. (2007). Pedagogía(s) de la producción asociada: ¿Hacia dónde camina la economía popular? En J. L. Coraggio (Org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. UNGS–Altamira.
- Utting, P., Verze, V., & Yanghaoyue, X. (2023). *Avanzar en la Agenda 2030 a través de la economía social y solidaria*. OIT. <https://doi.org/10.54394/9789220374290>
- Vaillancourt, Y. (2011). La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo (CESOT)*, (3), Universidad de Buenos Aires.
- Vázquez, G. (2010). El debate sobre la sostenibilidad de los emprendimientos asociativos de trabajadores autogestionados. *Revista de Ciencias Sociales*, 2(18), 97–120.

Anexo 1:

Tabla 1: Compromisos, objetivos y acciones impulsados por la RMC

Compromiso 1: Desarrollo Local Cooperativo	Objetivo 1.1: Promover el acceso al crédito y el ahorro en entidades del sector.
	Acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Diagnosticar y evaluar las distintas herramientas financieras disponibles por parte del sector. • Promover algunas de las siguientes iniciativas: banco cooperativo, cooperativas de crédito, mutuales con servicios de ayuda económica, etc.
	Objetivo 1.2: Promover la co-producción de servicios públicos y de proximidad.
	Acciones: <ul style="list-style-type: none"> • A partir de la identificación de una necesidad que no esté cubierta, o esté parcialmente cubierta, o lo esté en condiciones monopólicas, el municipio pueden planificar y trabajar mancomunadamente con el sector cooperativo para el desarrollo del servicio de manera coordinada.
	Objetivo 1.3: Desarrollar viviendas sociales.
	Acción: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar proyectos de vivienda gestionados por cooperativas o mutuales con reglamentos de vivienda.
Objetivo 1.4: Incentivar el desarrollo rural.	
Acción: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar el financiamiento y transferencia de tecnología que facilite la integración de las pequeñas cooperativas locales con las cadenas de valor de carácter regional. 	

	<p>Objetivo 1.5: Promover el asociativismo entre mipymes y entre trabajadores/as autogestionados/as.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar los principales grupos de mipymes, promover la formación de cooperativas, brindar capacitación sobre asociativismo en los diferentes sectores productivos y difundir experiencias como las de cooperativas de carpinteros, de almaceneros, de farmacéuticos, de artesanos, de profesionales de la salud, de taxistas. • Identificar los posibles sectores de actividad (por sustitución de “importaciones”, por integración de cadenas, por desarrollo de proveedores), para luego facilitar el acceso a financiamiento y asistencia técnica en el marco de la RCM o de cualquier otra estrategia de relacionamiento interinstitucional.
<p>Compromiso 2: Educación cooperativa.</p>	<p>Objetivo 2.1: Promover la creación de cooperativas escolares</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar proyectos en las distintas escuelas del distrito, con el acompañamiento de las cooperativas locales, el respaldo del gobierno municipal y en diálogo con las autoridades provinciales de educación. <p>Objetivo 2.2: Facilitar la formación docente.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar instancias de formación continua en línea con el artículo 90 de la Ley Nacional de Educación. Al respecto plantean que estos esfuerzos podrían ser compartidos entre varios municipios. <p>Objetivo 2.3: Difundir el cooperativismo en los diferentes niveles de enseñanza.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizar o acompañar concursos escolares u otros eventos afines a los efectos de promover el conocimiento de los estudiantes sobre el cooperativismo, sus principios y sus valores. • Posicionar a las cooperativas como lugar de prácticas universitarias.
<p>Compromiso 3: Compre cooperativo local.</p>	<p>Objetivo 3.1: Viabilizar compras y contrataciones públicas hacia las cooperativas.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar un régimen específico que discriminen positivamente la compra de productos y la contratación de servicios de cooperativas. <p>Objetivo 3.2: Facilitar la contratación entre cooperativas y el consumo cooperativo y local.</p> <p>Acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poner a disposición herramientas de registro y difusión que ayuden a promover la compra de insumos y contratación de servicios por parte de las cooperativas, en particular de las de mayor envergadura, priorizando el compre local y cooperativo. • Construcción de alianzas estratégicas entre redes de comercios minoristas locales (eventualmente organizadas como cooperativas de provisión) para facilitar el acceso de productos cooperativos de origen local. Implementar campañas de difusión y educación para difundir hábitos de consumo responsable. <p>Objetivo 3.3: Promover la organización de consumidores.</p> <p>Acciones:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la conformación de cooperativas de consumo, secciones de consumo de cooperativas multiactivas, proveedurías mutuales, círculos de consumidores, grupos de compra, etc. • Organización de centros de abastecimiento mayorista con productos de origen cooperativo/ economía social y solidaria que puedan articular con equivalentes de otros territorios.
Compromiso 4: Ambiente y salud	Objetivo 4.1: Organizar la recolección, reciclado y tratamiento de residuos sólidos.
	Acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Impulsar de la mano de cooperativas de servicios y de trabajo, entre otras, la recolección de los residuos y su reciclado o tratamiento para formar cadenas de valor locales que ayuden a reducir los efectos del impacto ambiental.
	Objetivo 4.2: Promover la generación de energías alternativas.
	Acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Generar esquemas de producción distribuida que estén arraigados en el territorio.
	Objetivo 4.3: Incentivar la conformación de cooperativas de cuidados y apoyar la formación de sus integrantes.
Acciones: <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la visión de las personas que reciben el cuidado y darles un marco laboral formal a quienes los brindan, aprovechando el creciente impulso de este tipo de cooperativas en nuestro país para fortalecer los vínculos solidarios dentro de la comunidad. 	

Fuente: Página web de la Red de Municipios Cooperativos y Suárez Area, P. y Buffa, G. (2020).