

ARTÍCULO TEMÁTICO

El nuevo municipalismo y la gestión de lo común: la experiencia de la Red de Municipios Cooperativos (República Argentina, 2016-2022)

ARIEL OSCAR GARCÍA ¹
ALDANA GARCÍA TARSIA ¹

¹ CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES (CEUR-CONICET), CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES – ARGENTINA

Resumen

El presente artículo tiene la finalidad de presentar una experiencia de generación de políticas públicas elaboradas en el intercambio entre burocracias locales y sector cooperativo bajo el precepto de generar una dinámica económica asociada al comercio local cooperativo, en el que el crédito es una dimensión relevante para la generación y sostenimiento de fuentes de empleo locales y el fortalecimiento de la estructura económica municipal. El nuevo municipalismo como enfoque teórico permite la conceptualización de la Red de Municipios Cooperativos de la República Argentina como una herramienta de gobernanza comunitaria y de gestión urbana. A través de fuentes primarias (entrevistas semiestructuradas y observaciones de campo) y secundarias (bibliografía académica e informes oficiales), se recupera la historia de la Red de Municipios Cooperativos (desde 2016 a la actualidad) y se analizan sus limitaciones y potencialidades en cuanto al mejoramiento de la sostenibilidad de las experiencias asociativas que acceden al financiamiento para el comercio local en el marco de la red. En cuanto a las conclusiones, se destaca la capacidad de las iniciativas a escala local de fortalecer las economías municipales de forma autónoma a las políticas públicas nacionales.

Palabras clave: Nuevo municipalismo. Gestión de lo común. Economía solidaria. Políticas públicas. Sostenibilidad.

New municipalism and management of the common: the experience of Red de Municipios Cooperativos (Argentine Republic, 2016-2022)

Abstract

This article aims to present an experience of public policy generation, elaborating on the exchange between local bureaucracies and the cooperative sector under the precept of generating an economic dynamic associated with cooperative local purchases, in which credit is a relevant dimension for the generation and maintenance of local sources of employment and the strengthening of the municipal economic structure. The new municipalism as a theoretical approach allows the conceptualization of the Red de Municipios Cooperativos of the Argentine Republic as a tool for community governance and urban management. Through primary sources (semi-structured interviews and field observations) and secondary sources (academic bibliography and official reports), the history of the Red de Municipios Cooperativos is reviewed (from 2016 to the present) and its limitations and potentialities are analyzed regarding the improvement of the sustainability of the associative experiences that access the financing for local purchases within the framework of the network. Regarding the conclusions, the capacity of initiatives at the local level to strengthen municipal economies autonomously from national public policies stands out.

Keywords: New municipalism. Management of the common. Solidarity economy. Public policies. Sustainability.

O novo municipalismo e a gestão do comum: a experiência do Red de Municipios Cooperativos (República Argentina, 2016-2022)

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar uma experiência de geração de políticas públicas elaboradas no intercâmbio entre burocracias locais e o setor cooperativo sob o preceito de gerar uma dinâmica econômica associada às compras locais cooperativas, em que o crédito é uma dimensão relevante para a geração e manutenção das fontes locais de emprego e fortalecimento da estrutura econômica municipal. O novo municipalismo como abordagem teórica permite conceituar a Red de Municipios Cooperativos da República Argentina como ferramenta de governança comunitária e de gestão urbana. Por meio de fontes primárias (entrevistas semiestructuradas e observações de campo) e fontes secundárias (bibliografia acadêmica e relatórios oficiais), recupera-se a história da Red de Municipios Cooperativos (de 2016 até o presente) e analisam-se suas limitações e potencialidades sobre a melhoria da sustentabilidade das experiências associativas que acedem ao financiamento de compras locais no âmbito da rede. Quanto às conclusões, destaca-se a capacidade das iniciativas em nível local para fortalecer as economias municipais independentemente das políticas públicas nacionais.

Palavras-chave: Novo municipalismo. Gestão do comum. Economia solidária. Políticas públicas. Sustentabilidade.

Artículo recibido para el Call for Papers "Economía social y solidaria en la organización del trabajo decente: interpretaciones sociológicas" en 31 de enero de 2023 y aceptado en 28 de agosto de 2023.

DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395120230022>

INTRODUCCIÓN

Este artículo¹ aborda la relación entre políticas municipales y economía solidaria, más precisamente, busca analizar las características que dicha vinculación asume en la experiencia de la Red de Municipios Cooperativos de Argentina a partir de su surgimiento en 2016. Aquí se busca exponer una experiencia de generación de políticas públicas elaboradas en el intercambio entre burocracias locales y sector cooperativo para generar herramientas de compe local cooperativo, en el que el crédito es una dimensión relevante para la generación y sostenimiento de fuentes de empleo locales y del fortalecimiento de la estructura económica municipal. Los interrogantes conceptuales que guían la investigación son ¿cuáles son las particularidades que asumen iniciativas orientadas a explorar un renovado rol de la agenda municipal en las estructuras productivas locales?; ¿qué aspectos del enfoque del “nuevo municipalismo” permiten alumbrar la experiencia de dicha Red, así como identificar sus posibles limitaciones y potencialidades?; específicamente, ¿en qué medida se trata de oportunidades de articulación de actores para la gestión del bien común?; ¿cuál es el rol de las experiencias de economía solidaria y sus organizaciones en la construcción de la Red?; ¿cómo trazar una trayectoria de co-construcción y coproducción de políticas municipales en relación a los grados de autonomía que pueden abrigar las experiencias asociativas amparadas y fomentadas en aquellas políticas?

El objeto de estudio de este artículo lo constituye la Red de Municipios Cooperativos, surgida en octubre de 2016 en la República Argentina, iniciativa que continúa vigente en la actualidad. La investigación se organiza a partir de un enfoque cualitativo, centrado fundamentalmente en fuentes primarias (observación en campo, seis entrevistas semi-estructuradas realizadas a funcionariado municipal, nacional y cooperativo) y secundaria (bibliografía académica e informes oficiales).

El artículo se organiza en tres apartados. En primer lugar, se recuperan de manera sucinta distintas temáticas asociadas al nuevo municipalismo, incorporando referencias al activismo institucional y al potencial de la escala local para la comprensión de nuevas agendas políticas en América y Europa. En el apartado siguiente, se presenta una breve cronología del surgimiento y la evolución de la Red de Municipios Cooperativos desde el 2016 hasta la actualidad. Seguidamente, se problematiza esa iniciativa a la luz de analizar diferentes factores que hacen a su sostenibilidad intertemporal. El artículo se cierra con unas conclusiones que invitan a seguir reflexionando en torno a la generación y replicabilidad de las políticas públicas de gestión urbana a través de herramientas de compe local.

NUEVO MUNICIPALISMO: AGENDA DE TEMAS

El “nuevo municipalismo” es un enfoque a través del cual, desde el campo de la investigación y también desde la política, se han analizado las interfaces entre políticas locales y la acción colectiva. Si bien relativamente reciente, la amplia agenda de temas ligados al nuevo municipalismo se encuentra presente a ambos lados del Atlántico.

Una breve y no exhaustiva caracterización de dicha agenda, se puede construir en torno a las siguientes dimensiones: i) construcción de lo común desde la gobernanza comunitaria; ii) lo común como estrategia de la acción colectiva para la emancipación; iii) lo común en relación al vínculo entre la burocracia estatal (corporizada en los equipos técnicos municipales) y las experiencias asociativas; iv) lo común disputado en la arena estatal; y v) lo común como herramienta de la gestión urbana.

En primer lugar, para algunos enfoques resulta central indagar el contexto histórico en el que se despliegan políticas “desde abajo”. En tal sentido, estos abordan un período histórico – iniciado a fines de siglo XX – donde se desarrollaron sucesivas crisis sociales en Occidente. Así, este tipo de políticas surgen como alternativa a la lógica clásica de protección institucional *top-down* (Rendueles & Subirats, 2016). La perspectiva *top-down* redundante en un renovado interés en torno a la idea de lo común, de búsqueda de gobernanza comunitaria en relación a recursos compartidos (Ostrom, 2012). Entre las diferentes conceptualizaciones de lo común, autores como Rosanvallon (2012) focalizan en la activación cotidiana de vínculos solidarios como una forma complementaria a las políticas de reconocimiento de las diferencias bajo la noción de comunalidad. Como se puede apreciar, se trata de un abordaje crítico de las concepciones del desarrollo local como instancia de vínculo con el mercado (Fernández et al., 2008).

¹ Los resultados del mismo se basan en una investigación desarrollada durante 2022 sobre la experiencia de la Red de Municipios Cooperativos y el Programa de Municipios Solidarios en el marco del Premio obtenido en la convocatoria del Programa Producir Trabajo del Consejo Económico Social (Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina).

En segundo término, otras perspectivas se detienen a observar la relación entre las mencionadas crisis y la acción colectiva de ellas resultantes. De acuerdo con Blanco et al. (2018, p. 17) cabe plantearse si las inquietudes ciudadanas derivadas de las volátiles y disruptivas dinámicas de globalización y transición digital pueden hallar respuestas en los clásicos modelos de protección social nacional o bien deben explorar alternativas orientadas por la construcción del común en ámbitos de proximidad. En esta dirección, frente a las dificultades de la gestión estatal para abordar la desigualdad, lo común se presenta como una forma de instrumentar una respuesta emancipadora, para generar proyectos colectivos de protección y reconocimiento (Blanco et al., 2018).

En tercer lugar, la propia noción de “común” se halla muchas veces en entredicho. Laval y Dardot (2013, 2015) destacan la contraposición entre i) las formas de vinculación fundadas en la puesta en común y la elaboración colectiva de las reglas que rigen a las poblaciones (Cingolani & Fjeld, 2019) y ii) las sociedades donde la competencia está generalizada y es promovida por dispositivos neoliberales, que en su dinámica despojan a los sujetos y a las colectividades del control de sus propios destinos. Esta consideración suele estar presente en el debate en torno a los gobiernos y las prácticas populares en tanto que tensiona dos visiones tradicionales: i) una izquierda estatal, para la cual el desarrollo de los servicios públicos está asociado al Estado y ii) una izquierda asociativa, focalizada en la autogestión. En Europa, este enfoque nutre y apunta al crecimiento del denominado “tercer sector”, en los márgenes siempre porosos entre el mercado y el Estado. Laval y Dardot (2015) buscan trascender la mirada que diferencia ambos enfoques al resaltar que lo común en tanto principio debe recuperar las tradiciones, legados y el sentido político de cada iniciativa para poder constituirse en una alternativa al neoliberalismo. Según los mencionados autores, trascender la dicotomía entre la gestión estatal y la privada permite a los ciudadanos constituirse en sujetos con capacidad de intervención y participación, con posibilidades de ejercer su soberanía y disputar espacios al saber experto (Ghibaudi & García, 2022).

En esta línea, en cuarto término, se destaca otro enfoque del nuevo municipalismo, que concibe al Estado como una arena en la cual convergen diversos actores sociales que desde diferentes posiciones disputan el control de los recursos estatales. En esta dirección, las iniciativas de políticas situadas a escala local comprenden un punto de entrada estratégico para desarrollar prácticas y teorías que impliquen una emancipación social. Así, para algunos autores la cuestión no pasaría por estimar las funciones y límites del estado local, sino comprender qué se puede hacer con el estado local (Russell, 2019, p. 991). Aquí se destaca el rol de los activistas institucionales², que pueden tener incidencia sobre la toma de decisiones y/o sobre el proceso de implementación de las políticas, favoreciendo a los actores sociales movilizados. Otro punto de entrada al análisis de los vínculos con la arena estatal es la consideración, según Caamaño-López (2022), de la redistribución de funciones y recursos entre gobiernos centrales y locales. Entre las potencialidades del nuevo municipalismo se destaca que el diseño e implementación de políticas públicas a escala local permite una adaptación a las contingencias económicas que les vienen determinadas desde las escalas subnacional, nacional y global.

En quinto lugar, Blanco et al. (2018) sugieren una perspectiva instrumental en relación a la gestión urbana y proponen cinco estrategias para la construcción del común: i) territorialización de la gobernanza, con un modelo urbano de proximidad, ligado a lo cotidiano; ii) coproducción³ de políticas urbanas, para la incorporación de conocimientos socialmente distribuidos; iii) impulso a la acción comunitaria; iv) apertura de la gestión a la ciudadanía, con servicios y espacios urbanos conectados a los vecinos, y v) apoyo a la innovación social, revalorizando las prácticas de solidaridad y reciprocidad del tejido comunitario. Según Caamaño-López (2022, p. 4), hay una relación entre “redistribución de funciones y recursos entre Gobiernos centrales y locales, la mejora de la capacidad de autonomía local, el papel de las organizaciones comunitarias, la participación ciudadana, la prestación de servicios e innovaciones en la gobernanza y buenas práctica”.

En suma, las perspectivas del nuevo municipalismo pueden ser definidas como una alternativa de abordaje que recupera el potencial de la escala local para incidir en la transformación del territorio y también en la política nacional (Caamaño-López, 2022). Desde la Geografía, el estudio del nuevo municipalismo en tanto que fenómeno que se desarrolla primariamente a escala local puede echar luz sobre “las relaciones de convivencia dentro de los espacios inmediatos, en territorios vividos y compartidos, donde el estudio de su cohesión y de sus capacidades de ‘hacer comunidad’ implicaría una dimensión de la construcción de dignidad, de bienestar o desarrollo comparativo” (Misses-Liwerant & Saracho-López, 2021).

² Según Pettinicchio (2012, p. 501) “los activistas institucionales son individuos que afectan el cambio (desde cambiando normas organizacionales hasta reformas políticas) desde el interior de organizaciones e instituciones”. Es decir, son miembros del aparato estatal que “trabajan proactivamente en cuestiones que se superponen con movimientos sociales” (Pettinicchio, 2012, p. 502) Pueden tanto promover la causa al interior del Estado incluso cuando la movilización popular haya declinado como también expandir las políticas públicas existentes sin presión desde los movimientos.

³ Vaillancourt y Leclerc (2012) proponen una diferenciación entre la co-construcción (participación de los actores de la sociedad civil y del mercado en la elaboración de las políticas públicas) y la coproducción (participación de esos mismos actores en la implementación de las políticas públicas).

LA RED DE MUNICIPIOS COOPERATIVOS: SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN

La Red de Municipios Cooperativos surgió en octubre de 2016 promovida por la Confederación Cooperativa de la República Argentina – Cooperar – (y sus federaciones integrantes) y por entidades de gobierno de 15 municipios de distintas provincias del país. El proceso de conformación de la red tuvo sus inicios en la década de 2010, con intercambios entre representantes municipales y cooperativos acerca de la necesidad de establecer una red institucionalizada para formalizar los vínculos preexistentes, lo cual puede ser también leído como una forma de disputa de lo común en la arena estatal.

La decisión de promover el diálogo con instancias cooperativas de segundo y tercer grado, así como la búsqueda de trascender iniciativas individuales y aisladas, se sustenta en la potencialidad que poseen las primeras para identificar posibilidades de expansión del sector y los desafíos que implica la articulación con los gobiernos locales (entrevistas personales, 03/06/2022, 10/06/2022, y 15/07/2022). Esta articulación con las administraciones locales está ligada a la percepción de esa escala como la más adecuada para la gestión del ámbito urbano donde las experiencias se desarrollan, una de las perspectivas del nuevo municipalismo recuperadas anteriormente.

Una de las primeras conclusiones del diagnóstico de situación inicial destacó como prioritaria la expansión territorial de las cooperativas tanto en términos económicos como productivos. En relación a los principales inconvenientes para esa expansión se destacan la falta de financiamiento y el problema del descalce (tiempo entre que un producto/servicio se realiza y se comercializa y cuando se recibe el pago por el mismo).

Siguiendo a Mendell y Alain (2013) al asumir a la economía solidaria⁴ como una economía imbricada localmente, una de las principales metas de la Red se encuentra dirigida a articular oferta y demanda y relacionar actores estatales y asociativos. De acuerdo con Hopp (2017), dentro de las políticas públicas orientadas al sector, además de la legislación dirigida al fomento de la organización en formas de trabajo asociativo y cooperativo, se destaca la generación de normativas e instituciones para la regulación de este tipo de unidades laborales y la protección social de los trabajadores.

Se busca trascender la escala local y compartir las experiencias a fin de promover la replicación de los distintos instrumentos de política local en los municipios, para mejorar la sostenibilidad⁵ de las experiencias asociativas.

En los gobiernos locales que se incorporan a la Red se ha registrado una voluntad política⁶ de favorecer a los segmentos usualmente marginalizados de las compras locales: las cooperativas. Cada municipio puede definir e instrumentar sus propias políticas en función de la escala, los actores y el entramado productivo de su territorio particular. Se han identificado tanto dispositivos centrados en la asistencia a la emergencia (sobre todo durante el contexto de la pandemia por COVID-19) como herramientas enfocadas en la promoción productiva. Usualmente, se considera a las cooperativas como parte de un sector a fortalecer más que un destinatario de políticas sociales.

En el siguiente cuadro, pueden observarse los municipios y las provincias que integran la Red de Municipios Cooperativos (a enero de 2023):

⁴ Como campo en construcción, la ESS (Economía Social y Solidaria) nuclea variadas experiencias –cooperativismo y mutualismo “tradicional”, economía popular, empresas recuperadas – que combinan habitualmente elementos mercantiles y no mercantiles (Vaillancourt & Leclerc, 2012). Como características compartidas, cabe resaltar: mejoramiento de la calidad de vida como finalidad; gestión democrática basada en la justicia social, horizontalidad y reciprocidad y centralidad del valor de uso sobre el valor de cambio (Pastore, 2010; Presta 2015).

⁵ Aquí entendemos a la sostenibilidad en su sentido amplio, no circunscrita a la rentabilidad económica de las experiencias (la generación de ingresos suficientes, habitualmente conocida como sostenibilidad económica mercantil estricta). Así, se incorporan al análisis elementos tanto económicos como sociales, incluyendo una pluralidad de principios económicos – reciprocidad, redistribución y administración doméstica – y vínculos con la comunidad donde se desarrollan (Coraggio, 2008; Vázquez, 2016).

⁶ Oscar Minteguía-funcionario referente en el sector- en una entrevista realizada por Ruth Muñoz comenta que es posible identificar tres ejes necesarios en relación al desarrollo de políticas para el sector: i) contar con la decisión política de desarrollarlas (sobre todo para la asignación de recursos), ii) tener una convicción absoluta (“ser militante” del sector), y iii) diseñar “instrumentos reales que resuelvan problemas reales” (Minteguía, 2007, p. 5).

Cuadro 1
Red de municipios cooperativos: integrantes según provincia y año de incorporación

Provincia	Municipio y año de incorporación
Buenos Aires	25 de Mayo (2016), Adolfo Alsina (s/d), Bahía Blanca (2019), Castelli (2018), Coronel de Marina Leonardo Rosales (2021), Coronel Pringles (2018), General Alvarado (2019), General Viamonte (s/d), General Villegas (2019), Laprida (2022), Lincoln (2021), Lobería (2019), Marcos Paz (2021), Pehuajó (2020), Rivadavia (2016), San Antonio de Areco (s/d), San Martín (2019), San Miguel del Monte (2021), San Pedro (2020), Tapalqué (2022), Tigre (2021), Tornquist (2022), Trenque Lauquen (2019), Tres Arroyos (2020)
Chaco	Resistencia (2020)
Chubut	Comodoro Rivadavia (2016), El Hoyo (2020)
Córdoba	Almafuerte (s/d), Mendiolaza (2016), Oncativo (2016), Villa María (2016)
Corrientes	Corrientes (2016), Goya (2017)
Entre Ríos	Concepción del Uruguay (2016), Concordia (2020), Gualeguaychú (s/d)
Formosa	Pozo del Tigre (s/d)
Jujuy	Tilcara (2016)
La Pampa	General Pico (2022), Santa Rosa (2022)
La Rioja	La Rioja (Provincia) (2021), La Rioja Capital (2017)
Mendoza	General Alvear (2016), San Carlos (2022)
Misiones	Dos De Mayo (2016)
Rio Negro	Bariloche (2016), Chimpay (2022), Fernández Oro (2022), Maquinchao (2022), Valcheta (2022), Viedma (2022)
Santa Cruz	Pico Truncado (2022), Río Turbio (2022), Santa Cruz (Provincia) (s/d)
Santa Fe	Avellaneda (2019), Empalme Villa Constitución (2019), Fuentes (s/d), Pérez (2020), Venado Tuerto (2016)

Fuente: Elaboración propia en base a Red de Municipios Cooperativos (2023).

En 2019, basados en las relaciones previas entre actores del cooperativismo y funcionarios de gobiernos locales, surgió el Programa de Municipios Solidarios, una herramienta de gestión financiera orientada por el INAES e impulsada por Cooperar y sus federaciones. En un contexto de crisis económica agravado por la pandemia de COVID-19, a mediados de 2020 se buscó replicar la estrategia de compra local cooperativo desplegada por el Municipio de San Martín en los municipios de la red que quisieran utilizarla. De esta manera, experiencias asociativas podrían pasar a ser oferentes de productos y servicios a los estados locales, pudiendo mejorar sus ingresos mensuales y así mejorar su sustentabilidad, por lo menos en términos mercantiles. El compra local constituye una forma de colocar sus productos que les permitiría reproducirse intertemporalmente, sin embargo, cabría preguntarse si realmente constituye una herramienta que genera en las cooperativas una mayor autonomía o si, por el contrario, genera dependencia.

Tanto Fecootra (Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina) como Conarcoop reconocen la potencialidad de la herramienta y la transmiten al INAES para solicitar recursos financieros de la institución para poder ampliar la iniciativa a otros territorios (entrevista personal, 03/06/2022). Así, la pandemia supuso múltiples emergencias en materia económica pero también fue un campo de experimentación para las políticas públicas.

En 2020, se estableció un convenio de colaboración piloto entre el Municipio de San Martín⁷ y el INAES. Con el precedente de múltiples ordenanzas municipales orientadas al compra local y de la iniciativa del Fondo de Financiamiento Solidario de San Martín, se ideó un mecanismo para el otorgamiento de créditos donde la definición del objeto, el diseño de instrumentos, de contratos, de las planillas de evaluación y las garantías del esquema financiero para asegurar la rotación y el esquema de control, estuvo a cargo inicialmente de la Municipalidad de San Martín. En relación a la forma que tomó el desarrollo e instrumentación de la colaboración, es de interés el preguntarse acerca de si se trata de un proceso de co-construcción o de coproducción (Vaillancourt & Leclerc, 2012) de políticas públicas.

⁷ Municipio lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuenta con una superficie de 56 km cuadrados y una población aproximada de 420 mil habitantes (Municipalidad de San Martín, 2022). Se trata de un municipio con una extensa trayectoria en la producción industrial, sobre todo en lo referente a la industria textil y metalmeccánica.

En cuanto a la institucionalidad, el municipio de San Martín cuenta con tres ordenanzas (11262/2012, 11327/2012, y 11835/2015) que fomentan el compra cooperativo, a través del Programa de Compras Municipales a empresas sociales y cooperativas. El objetivo central de las mismas es simplificar las relaciones económicas entre las esferas municipal y cooperativa. Entre las atribuciones del gobierno, las ordenanzas permiten a las autoridades locales seleccionar entre los oferentes a las cooperativas, aún si éstas sobrepasan en un 5% el monto presupuestado por una empresa de tipo convencional (entrevista personal, 13/07/2022), lo cual supone un indicio de la valorización positiva del fomento a la producción local cooperativa, pensada también como herramienta de gestión urbana.

En el caso de San Martín, el equipo técnico municipal reunía la documentación y realizaba una evaluación de las condiciones específicas del oferente (entrevista personal, 13/07/2022). Para ello se solicitaban, por caso, balances de las cooperativas que poseían interés en participar como proveedoras del estado local. De este modo se tendió a fortalecer las estructuras legales y contables del sector, buscando generar rutinas administrativas. A largo plazo, se espera que éstas redunden en la estabilización de la capacidad productiva y comercial del sector, así como la perdurabilidad del vínculo entre el equipo técnico municipal y la cooperativa, lo cual constituye un punto estratégico para que, aún en contextos desfavorables a nivel de la política nacional, las políticas locales puedan continuar funcionando.

El esquema surgido del convenio piloto entre Municipio de San Martín y el INAES se organiza de la siguiente forma: i) un municipio atiende una demanda específica de su gestión y se comunica con algunas de las cooperativas oferentes del bien o servicio demandado; ii) se realiza una solicitud de pedido para la cooperativa; iii) se expide la orden de compra; iv) el gobierno local solicita autorización a una federación de cooperativas para que esa evalúe y transfiera los fondos en forma de capital de trabajo a la cooperativa seleccionada; v) con esos recursos la cooperativa realiza el bien o servicio convenido; vi) una vez comercializado el bien o servicio producido según lo convenido con el gobierno local, la cooperativa devuelve los recursos girados por la federación de cooperativas en concepto de capital de trabajo a la cuenta de dicha federación (entrevistas personales, 02/06/2022 y 03/06/2022). De este modo, el otorgamiento del financiamiento cumple la función de adelanto, de evitar el descalce que se genera en los meses que suponen los circuitos administrativos (entrevista personal, 13/07/2022).

Entonces, son los municipios quienes presentan la solicitud, evalúan y realizan el seguimiento, mientras Fecootra administra los recursos. Los municipios actúan como intermediarios para agilizar la gestión: envían la documentación de la cooperativa con la copia de las solicitudes de pedido (instancia previa a que se expidan las órdenes de trabajo) a Fecootra y esta federación transfiere directamente a las cooperativas durante la misma semana (entrevistas personales, 02/06/2022, 03/06/2022, y 10/06/2022).

Las definiciones acerca de cuál cooperativa ofertará para el compra local estará ligada al rubro a proveer, de la urgencia y de la necesidad específica de la gestión municipal. Una vez atravesado el contexto de aislamiento y distanciamiento social de la pandemia, los rubros que son objeto del programa comenzaron a diversificarse (entrevistas personales, 02/06/2022, 03/06/2022, y 10/06/2022).

Con un fondeo inicial del INAES de 9,1 millones de pesos, el administrador de los fondos fue Fecootra, con el fin de asegurar que esos recursos tuvieran una gestión autónoma del ámbito local (entrevista personal, 02/06/2022 y 03/06/2022). Así, se buscaba evitar la discrecionalidad en las contrataciones, además de establecer la transparencia en la gestión de los recursos cooperativos. El fondo del primero de los dos convenios giró 3,55 veces en el lapso 2020-2022, sin registrar mora.

Cabe precisar que el diseño crediticio con el fondo financiado a través del convenio INAES-Cooperar (que conformó el Programa de Municipios Solidarios) aún no se encuentra disponible para todos los municipios integrantes de la Red de Municipios Cooperativos. Luego del primer desembolso de 9,1 millones de pesos que fue destinado a una prueba piloto para San Martín, se sumaron 27 millones de pesos más en un segundo convenio entre ambas entidades. Fue allí que ingresaron nuevas intendencias al esquema financiero inicialmente probado en San Martín (entre las que cabe destacar a Tigre, Gualaguaychú, Marcos Paz, Avellaneda – Santa Fe – y Coronel Pringles). La aprobación del ingreso de estos municipios al esquema financiero respondió a la evaluación que las federaciones de cooperativas involucradas efectuaron en torno a: i) la capacidad administrativa y orientación técnica de los gobiernos locales (implicados en articular sus demandas con oferentes cooperativos); ii) la capacidad productiva, comercial y logística de las cooperativas asociadas a las federaciones en cada territorio en particular y su vínculo con el gobierno local (entrevistas personales, 02/06/2022 y 10/06/2022). Nuevamente, se destaca que, en los municipios con una mayor tradición de políticas de apoyo al sector, el pertenecer a la Red se convierte también en una herramienta para la gestión urbana (brindando nuevas posibilidades de financiamiento a la economía solidaria), a la vez que constituye también un lugar de disputa por los recursos de la arena estatal por parte de las cooperativas.

En relación al cumplimiento de repago es posible resaltar algunas dificultades que registran las cooperativas que pueden entorpecer su posibilidad de acceder a formar parte del compre local. Se destacan los problemas para mantener los documentos en regla: carencia de capacidades administrativas para interpretar y cumplir con requisitos legales, productivos, bancarios y contables y sus actualizaciones; dependencia de cacicazgos que redundan en una pérdida de autonomía o de capacidad de aprendizaje socio-organizacional para el conjunto de las personas asociadas, etc. Frente a este escenario, en distintas instancias administrativas locales de gobiernos que componen la Red de Municipios Cooperativos se observan iniciativas de asesoramiento y acompañamiento a las cooperativas, de modo de poder garantizar que su documentación esté en regla (entrevistas personales, 02/06/2022 y 06/07/2022).

En esta búsqueda de mejorar la aplicabilidad del compre local, se hace énfasis entonces en dotar a las cooperativas de capacidades de conocer la legibilidad de los trámites que se solicitan desde las municipalidades. Las estrategias de capacitación, más que insistir en formar en el “saber técnico” de las cooperativas, deben centrarse en reconocer aspectos sobre los cuales estas no poseen conocimiento adquirido, desde la comercialización y estrategias de marketing cooperativo, gestión y cálculo de costos hasta la generación y sistematización de información para ser sujetos elegibles ante los mecanismos de compre local – que se pueden dar mediante instrumentos como concursos y licitaciones.

Una estrategia puede ser la establecida por la municipalidad de San Martín con cursos que no suelen exceder los cinco encuentros (a fin de reducir las posibilidades de abandono, solicitando un tiempo estrictamente necesario), acompañados por algunos materiales de lectura rápida diseñados por el mismo equipo técnico. La pedagogía que éste despliega se halla centrada en el aprendizaje conjunto y cuentan con certificados de asistencia y de participación, para dotar de reconocimiento a sus participantes, muchas veces personas que no accedieron a la terminalidad de sus estudios formales. Esto, en parte, puede ser considerado desde uno de los enfoques del nuevo municipalismo – el que entiende a lo común en relación al vínculo entre la burocracia estatal y las experiencias asociativas – como una forma de acercamiento entre ambas esferas.

En este punto, debe aclararse que estas iniciativas se registran fundamentalmente en municipios que detentan una estructura administrativa más densa, proactiva y/o atenta a las demandas del sector cooperativo. Un ejemplo de esto lo constituye también el caso de San Martín, donde el reconocimiento de la heterogeneidad de experiencias del sector posee un instrumento clave para su identificación y gestión: el Registro de Empresas Sociales y Cooperativas (entrevista personal, 03/06/2022). Este resulta clave para articular las demandas municipales con la identificación efectiva de la diversidad de iniciativas asociativas que pueden erigirse como proveedoras de la gestión local y los productos y servicios que ofrecen, pudiendo constituirse así como una agente de importancia para la gestión urbana de acuerdo a la actividad a la cual se dedican⁸.

En este sentido, el segundo convenio entre Cooperar e INAES establece un porcentaje del mismo para destinar a la capacitación de equipos municipales, de modo de introducir a aquellos gobiernos locales con interés de integrar la Red en el conocimiento específico que implica la vinculación con el sector cooperativo tanto en lo administrativo como en lo jurídico y lo comercial. El componente se financia con recursos de los mismos municipios, de modo de destinar el financiamiento únicamente a los requerimientos del compre local a través de la constitución de un fondo rotatorio. Por su parte, el INAES aporta un equipo de capacitadores para brindar formación técnica acerca de aspectos legales centrales, como el alcance y potencialidad de la resolución 1000/2021 de dicho organismo, que establece mecanismos de simplificación automática de trámites y exención de requisitos formales para las cooperativas a partir de una segmentación en función de sus ventas totales anuales. La participación del INAES puede leerse como un salto a la escala nacional pero también la forma de intervención del organismo supone el fortalecimiento de distintos gobiernos locales a través de la puesta a disposición de herramientas, equipo técnico y financiamiento de una entidad nacional.

⁸ Aquí cabe diferenciar gestión local, identificada con las intervenciones de los municipios, de gestión urbana, en la cual se pueden incorporar agentes económicos de relevancia en la escala local.

LA SOSTENIBILIDAD DE LA RED

En relación a la sostenibilidad de las políticas de compra local, entre las personas contactadas (entrevistas personales, 02/06/2022 y 10/06/2022), hay coincidencias en cuanto a entender que el funcionamiento no depende de la mera existencia de una capacidad administrativa municipal y la capacidad de respuesta de las cooperativas ante las demandas locales. En efecto, también coinciden en que debe ser claro que el devenir del fondo rotatorio depende de la colaboración de ambas partes, de su compromiso más allá de las circunstancias puntuales y del conocimiento previo, lo cual se monta sobre en lazos de confianza anteriores (que a su vez perduran en el tiempo) para generar un escenario de gestión urbana local a través de herramientas posibles de ser leídas como de gobernanza comunitaria.

En lo referido a los vínculos de confianza, resulta central que tanto Fecootra como Conarcoop participen de la herramienta, porque como federaciones operan como representantes de los intereses de las cooperativas asociadas. En este sentido, los fondos son de las cooperativas, más allá que el INAES resuelva el destino de los mismos con el esquema diseñado y que las municipalidades los coadministren sin tomar las decisiones financieras. Por lo expuesto, puede observarse en este esquema de fondo rotatorio una dinámica de co-responsabilidad: los técnicos municipales deben reconocer sus limitaciones y comprometerse con la herramienta. Mientras quienes se desempeñan en un municipio de la Red deben asegurar que la demanda se traduzca en una compra y el trabajo convenido se realice para la resolución de los problemas de gestión de forma transparente, quienes representan a cada cooperativa deben comprometerse a cumplir con lo pautado para poder continuar integrando la cartera de cooperativas oferentes, financiando al fondo y posibilitando así la rotación del mismo.

La heterogeneidad en los orígenes y las trayectorias de las cooperativas también es un factor a tener en cuenta al momento de incorporarlas al compra local: los equipos municipales deben comprender las temporalidades que suponen la formación en materia cooperativa ya que una subestimación al respecto puede conllevar a impulsar o acompañar un proyecto sin la maduración necesaria para construir una sostenibilidad socio-económica que trascienda las instancias de compra local.

En el sector asociativo, la confianza adquiere valor cuando se despliegan relaciones basadas en la palabra que propendan a la gestión de lo común en términos de gobernanza comunitaria y de un vínculo de mutuo entendimiento entre la burocracia estatal y el sector asociativo. Sin embargo, ese vínculo de confianza también está basado en el cumplimiento de lo asumido, en la materialización de los acuerdos. En esta línea, la fragilidad de los equipos técnicos – muchas veces empleados bajo formas de contratación temporal – para trascender las circunstancias electorales con relativa estabilidad y bien remunerados puede conspirar contra la estabilidad y el aprendizaje institucional de la Red. Aquí resulta necesario valorar positivamente la existencia de activistas institucionales dentro de los equipos técnicos, ya que muchas veces estos traccionan a sectores del gobierno local para la continuación de ciertas políticas de su interés.

En relación a las políticas públicas, resulta crucial, por un lado, trascender las visiones que ligan a la economía solidaria exclusivamente con la asistencia a población vulnerable o como instrumento para mitigar las emergencias sociales y, por otro, deconstruir los prejuicios del funcionariado y de la burocracia en la esfera estatal, que asocian el cooperativismo de trabajo con el fraude laboral o el mutualismo con negocios financieros.

En ese marco, las ventajas de concebir y fortalecer un esquema de red resulta inescindible de la capacitación y formación para vincular la esfera estatal con la cooperativa. Aquí se ha de destacar positivamente que en los municipios donde el funcionariado no cuenta con equipos técnicos altamente capacitados en la temática se han registrado instancias de intercambio de capacidades. Por caso, San Martín brindó sus capacidades técnicas para la evaluación de dos proyectos de compra local, en los partidos de Tigre y Gualaguaychú, con el objetivo de que, en el futuro, esos municipios puedan replicar la experiencia de forma autónoma.

CONCLUSIONES

A modo de cierre, resulta necesario destacar la importancia de analizar experiencias como la expuesta en el contexto en el cual las mismas se desarrollan: el vínculo entre las esferas municipal y cooperativa no se despliega en un escenario ideal ni estático. Además, estando la escala local atravesada también por la coyuntura regional y nacional, el surgimiento y el fortalecimiento de programas que funcionen a escala municipal y articulando distintas intendencias del país puede leerse como una forma de generación de autonomía con respecto a las decisiones políticas de entidades de gobierno de nivel superior. A su vez, dicha iniciativa se erige como una forma de consolidar redes de trabajo a nivel inter e intramunicipal, de fortalecimiento de los vínculos con los actores asociativos locales, posible de ser leída como una forma de gestión de lo común tanto desde la gobernanza comunitaria como desde la acción colectiva.

La Red de Municipios Cooperativos puede verse también como una estrategia para generar fuentes de trabajo mediante la federalización de la herramienta del compe local y, en un futuro, constituir una forma de aprovechamiento de las economías de escala y las ventajas comparativas que ofrece cada región del país. Así, los municipios podrían abastecerse de productos y servicios no generados en su territorio gracias a la articulación con otras experiencias asociativas vía la Red.

A través de la recuperación de la experiencia de la Red de Municipios Cooperativos, se resalta la necesidad de reflexionar acerca de la sostenibilidad – siguiendo a Muñoz (2022) – no solo en lo referente a los sujetos de las políticas públicas sino también la sostenibilidad de las políticas en sí mismas y la relación entre ambas, vínculo en el cual se destaca la importancia de no depender de los cuadros políticos ni del equipo técnico que se desempeñe en el gobierno local.

En tal sentido, se trata de generar, sostener y difundir instancias institucionales que pongan en el centro la gestión de lo común, ya sea a través de una red de municipios como en el interior de cada uno de ellos. Lo común trasciende la esfera de lo estatal aunque una articulación entre comunidad organizada y estado local puede potenciar las capacidades de resolución de demandas ciudadanas. En esta dirección, el compe local no solo implica la resolución de una demanda por la adquisición de un bien o un servicio por parte de un municipio. En efecto, se trata de una estrategia que pondera y fortalece la capacidad de la gestión de lo común en los ámbitos urbanos.

Para investigaciones futuras queda abierta la reflexión acerca de la Red como una estrategia de democratización de la política pública en tanto se trató, en parte, de una demanda popular por parte de las federaciones y confederaciones la de generar un programa de financiamiento que cuente con una estructura y replicabilidad en otros territorios. Se considera igual de pertinente el continuar estudiando esta política pública en su devenir y cómo sigue consolidándose el vínculo entre los municipios, en particular, la relación con las intendencias recientemente incorporadas a la Red. En esta línea, la potencialidad de un dispositivo de políticas en red permite inferir un impacto en el sostenimiento y formalización del empleo urbano.

REFERENCIAS

- Blanco, I., Gomà-Carmona, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Nueva época*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Caamaño-López A. (2022). Municipalismo como radicalización democrática del territorio. Un análisis histórico crítico de experiencias contemporáneas de gobernanza local. *Política y Sociedad*, 59(1), 1-12. <https://doi.org/10.5209/poso.75970>
- Cingolani, P., & Fjeld, A. (2019). La institución de lo común: ¿un principio revolucionario para el siglo XXI? Entrevista a Pierre Dardot y Christian Laval. *Revista de Estudios Sociales*, 70, 65-77. <https://doi.org/10.7440/res70.2019.06>
- Coraggio, J. L. (2008). La sostenibilidad de los emprendimientos de la economía social y solidaria. *Revista Otra Economía*, 2(3), 41-57. <https://doi.org/10.4013/1105>
- Fernández, V. R., Amin, A., & Vigil, J. (Eds.). (2008). *Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño & Dávila.
- Ghibaudi, J., & García, A. (2022). Reflexiones sobre lo común y el territorio en las intervenciones estatales durante la pandemia: Argentina y Brasil en perspectiva histórica. In L. Lima da Silveira, & E. Karnopp (Orgs.), *Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva* (pp. 219-240). Pedro & João Editores.
- Hopp, M. (2017). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad. In J. L. Coraggio (Ed.), *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Ediciones UNGS/IAEN.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Laval, C., & Dardot, P. (2015). *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Gedisa.
- 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. In *Anales de la Conferencia Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, Ginebra, Suiza.
- Minteguía, O. (2017, septiembre). Políticas de economía social y solidaria para emancipar a los actores. *Observatorio del Conurbano*. <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/Entrevista-Oscar-Minteguia-versionfinal-29.08.pdf>
- Misses-Liwerant, J. B., & Saracho-López, F. J. (2021). Con la mirada “a ras de suelo”: las ciencias sociales ante las múltiples dimensiones de lo local. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 66(241), 9-17. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.77899>
- Municipalidad de San Martín. (2022). *La Ciudad*. <https://sanmartin.gov.ar/ciudad/>
- Muñoz, R. (2022). La importancia de investigar políticas de economía popular, social, solidaria a nivel subnacional en Argentina. Aportes a partir de la provincia de Buenos Aires y el Conurbano. *Revista del Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas y Autogestionadas*, 19, 39-54. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/osera/article/view/8022>
- Ostrom, E. (2012). *El gobierno de los bienes comunes*. Fondo de Cultura económica.
- Pastore, R. E. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, 18, 47-74. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1497>
- Pettinicchio, D. (2012). Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. *Sociology Compass*, 6(6), 499-510. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2012.00465.x>
- Presta, S. R. (2015). Neoliberalismo y “economía social y solidaria”: Consideraciones sobre la idea de “autoayuda” y las políticas de desarrollo en relación a un estudio de caso. *New Business Review*, 1(1), 22-33. <http://dx.doi.org/10.22451/3002.nbr2015.vol1.1.1>
- Rendueles, C., & Subirats, J. (2016). *Los (bienes) comunes*. Icaria.
- Rosanvallón, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. RBA.
- Russell, B. (2019). Beyond the Local Trap: New Municipalism and the Rise of the Fearless Cities. *Antipode*, 51(3), 989-1010. <https://doi.org/10.1111/anti.12520>
- Vázquez, G. (2016). Viabilidad y sostenibilidad de las experiencias de trabajo asociativo y autogestionado desde una perspectiva plural. *Revista de la Academia*, 21, 31-55. <https://doi.org/10.25074/0196318.0.59>

Ariel Oscar García

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3007-0355>

Doctor en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA); Magíster en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Argentina); Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA); Investigador Categoría Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSC-UBA) y en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA). E-mail: arielgarcia@conicet.gov.ar

Aldana García Tarsia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5381-5201>

Licenciada en Geografía y Profesora de Enseñanza Media y Superior en Geografía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA); Estudiante del doctorado en Geografía en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL-UBA); Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). E-mail: aldana.garciatarsia@conicet.gov.ar

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Ariel Oscar García: Conceptualización (Superior); Selección de datos (Igual); Análisis formal (Igual); Adquisición de financiación (Superior); Investigación (Igual); Metodología (Igual); Administración de proyectos (Superior); Recursos (Superior); Borrador del escrito original (Igual); Revisión del escrito y edición (Soporte).

Aldana García Tarsia: Conceptualización (Soporte); Selección de datos (Igual); Análisis formal (Igual); Adquisición de financiación (Soporte); Investigación (Igual); Metodología (Igual); Administración de proyectos (Soporte); Recursos (Soporte); Borrador del escrito original (Igual); Revisión del escrito y edición (Superior).

DISPONIBILIDAD DE DATOS

Todo el conjunto de datos que apoya los resultados de este estudio está disponible mediante petición al autor de contacto Ariel Oscar García. El conjunto de datos no está públicamente disponible debido a tratarse de entrevistas a informantes clave.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la atenta mirada de la evaluación, a partir de la cual se ha podido profundizar en ideas y conceptos que resultan medulares para la investigación.

EDITOR-JEFE

Hélio Arthur Reis Irigaray (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9580-7859>

EDITOR ADJUNTO

Fabrizio Stocker (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6340-9127>

EVALUADORES

Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2803-0722>

Sérgio Luís Allebrandt (Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí / RS – Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>

REPORTE DE REVISIÓN POR PARES

El reporte de revisión por pares está disponible en URL: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/91212/85730>