

ESTRATEGIAS DE ACCION E INCIDENCIA EN LAS POLITICAS PUBLICAS DE LAS COOPERATIVAS DE TERCER GRADO EN ARGENTINA

María Cristina Acosta; Cynthia Cecilia Srnec

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires, Argentina

E-mail: mcacosta@econ.uba.ar

RESUMEN

Este trabajo indaga sobre la incidencia de las entidades representativas del cooperativismo argentino en las políticas públicas contemporáneas. Se presenta un estudio de caso de las dos más importantes cooperativas de tercer grado del país, se analizan sus metas y estrategias en las interacciones con las dependencias estatales. Los resultados de las acciones de los actores definen metas y estrategias que pueden ser convergentes y/o divergentes. Se concluye que los vínculos que han construido las confederaciones seleccionadas con el Estado presentan características de complementación y cooperación en términos generales. Asimismo, la facultad de las organizaciones estudiadas para incidir en la definición de las políticas públicas resulta no solamente de los recursos propios, sino, principalmente, de las oportunidades políticas y la capacidad de establecer alianzas interactorales mediante estrategias colectivas.

PALABRAS CLAVE: Cooperativas de Tercer Grado; Políticas Públicas; Economía Social; Estrategias de Acción.

INTRODUCCION

En la última década la economía social y solidaria ha cobrado mayor relevancia en los estudios académicos en América Latina y en el mundo. En la Argentina, a partir del Plan Nacional Manos a la Obra iniciado en 2003, los programas de trabajo y obra pública como el Plan Federal de Vivienda y el más reciente Programa de Ingreso Social con Trabajo dan cuenta de una mayor atención y promoción del cooperativismo como fuente de empleo y de desarrollo local y social.

Por su parte, el movimiento cooperativo argentino cuenta con una larga historia donde se gestaron vínculos heterogéneos entre las distintas organizaciones de segundo y tercer grado y con el Estado. Las cooperativas de primer grado, son más de 12 mil actualmente y abarcan todos los sectores de actividad económica, representadas por más de un centenar de federaciones y cuatro confederaciones nacionales. Estas últimas se constituyen para la defensa y representación de los intereses de las federaciones en particular y del cooperativismo en general, siendo un tipo de agregación superior de la intercooperación representativa.

A fin de poder indagar acerca del cooperativismo de tercer grado y su relación con el Estado en la construcción de políticas públicas, se revisan diferentes perspectivas teórico-metodológicas y se propone un marco de análisis institucional para el caso argentino. Con el objeto de abordar el problema de investigación se presentan estudios de caso de incidencia en las políticas públicas de dos cooperativas de tercer grado. Este trabajo procura aportar al conocimiento de las mencionadas organizaciones, siendo espacios de aprendizajes y construcción política y solidaria, de las cuales no se disponen investigaciones en la Argentina y existen escasas contribuciones en otros países.

DESARROLLO

La construcción de políticas públicas: del problema a la agenda de gobierno

Las organizaciones de la sociedad civil pueden disponer de distintos recursos para incidir en las políticas públicas, entre los cuales, desde una perspectiva estructural constructivista, se distinguen el capital político, el capital económico, el capital organizacional y el capital simbólico (Leiras, 2007). Estos capitales pueden intercambiarse y acumularse, como también disminuir de acuerdo al esfuerzo de sus miembros y sus percepciones acerca de la posibilidad de alcanzar los objetivos planteados, los mismos son clave en las estrategias implementadas por las organizaciones en la estructura de oportunidades políticas y escenarios de la incidencia. Las oportunidades de incidencia política varían de acuerdo a la extensión de la participación y competencia política, al sistema de gobierno y sus procesos, a las capacidades del Estado para establecer y alcanzar objetivos y a los objetivos de las organizaciones. Los escenarios de la incidencia son particulares y dependen del sector al que se oriente la política, es decir, sobre cuál se quiere incidir, de los niveles de gobierno implicados y de la etapa de desarrollo en que se encuentra la política pública, siendo éstas: la constitución de la agenda, su definición, implementación, monitoreo y evaluación. Se entiende a la agenda de gobierno como un “conjunto de problemas, demandas, cuestiones y/o, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” [Aguilar Villanueva, L., 1993, p. 29]⁽¹⁾. En el proceso de su constitución Kingdon (2003) diferencia tres esferas: los problemas, las políticas y la política. Los actores reconocen problemas, generan propuestas de políticas públicas y se comprometen en actividades políticas como campañas electorales y/o en grupos de presión o lobby. En general, los actores se especializan en una esfera, pudiendo limitar o impulsar un tema en la lista de prioridades, incorporar una alternativa o contrariamente quitarla de la agenda.

Existen situaciones que pueden volverse problemas y otras que no. Algunos tienen más

posibilidades de ser definidos como problemas cuando la sociedad y/o los actores creen que se debe hacer algo para cambiarlos. Los funcionarios y hacedores de políticas (policy-makers) del gobierno y actores involucrados definen las situaciones como problemas de diversas maneras.

Adicionalmente, los problemas pueden perder visibilidad por diversas razones. Una de ellas es cuando el gobierno los trata o intenta hacerlo, concentrando la atención en otro tema. Otras, refieren a si las condiciones de la situación que caracterizaban al problema cambiaron; a que la gente se haya acostumbrado a la situación o se haya re-conceptualizado el problema; o cuando nuevas situaciones emergen y presionan cambiando las prioridades. Se debe considerar que existen ciclos de atención con grados altos y bajos y, subas y bajas.

Finalmente, el reconocimiento y la definición del problema afectan significativamente el resultado del proceso. Sin embargo, independientemente del reconocimiento del problema o del desarrollo de propuestas de política, los sucesos políticos circulan de acuerdo a sus propias dinámicas y reglas. Una nueva administración, un nuevo gobierno, en general, cambia las agendas y los enfoques sobre los problemas y sus propuestas de políticas.

El consenso es construido en la esfera política negociando más que persuadiendo. Existen actores visibles y actores ocultos. Los actores visibles, el Presidente y su gabinete, los parlamentarios, los medios de comunicación, los partidos políticos, afectan la agenda, definen qué problemas entran o salen de la lista. Mientras que los actores ocultos, especialistas académicos, funcionarios de carrera y asesores, afectan las alternativas de concepción sobre los problemas en la agenda.

Las esferas de problemas, políticas y política confluyen cuando problemas urgentes demandan atención y una propuesta de política se le asocia, o cuando un suceso político llama a un cambio de dirección, donde las propuestas de políticas que encajan pasan a primer plano asociándose al clima político.

Un vínculo completo combina las tres esferas en conjunto, en un único paquete. Los actores toman ventaja en un momento político propicio y posicionan su propuesta de política

como la solución a un problema urgente. Asimismo, los actores preocupados por un problema en particular buscan soluciones en la esfera de las políticas a las cuales asociarlo, para después tratar de tomar ventaja en la receptividad política y pasar el paquete del problema y la solución.

Una ventana de política abierta es una oportunidad para los defensores en promover soluciones domésticas o dirigir la atención a ciertos problemas. Los defensores de asuntos específicos, miembros del gobierno y los que se encuentran a su alrededor, conservan disponibles sus propuestas esperando estas oportunidades.

Perspectivas sobre las relaciones de las organizaciones de la sociedad con el Estado

A fin de poder indagar acerca del cooperativismo de tercer grado y su relación con el Estado en la construcción de políticas públicas, se revisan diferentes perspectivas que tratan las relaciones entre las organizaciones no gubernamentales y los vínculos con el gobierno.

El estudio de Najam (2000) observa una tendencia hacia el incremento en la interacción entre organizaciones no gubernamentales y gubernamentales entendiéndose que se trata de una relación compleja, a veces no comprendida suficientemente y a menudo simplificada. Propone un marco de análisis basado en intereses y preferencias institucionales para fines y medios políticos, identificando relaciones de cooperación, confrontación, cooptación y/o complementación. Cada actor institucional (gubernamental o no) persigue ciertas metas y establece una preferencia por ciertos medios. Ambos tipos de actores organizaciones actúan en el campo de las políticas, encontrándose unas con otras, pudiendo distinguirse cuatro principales combinaciones: 1) si buscan fines similares con medios similares: relación de cooperación; 2) si buscan fines diferentes con medios diferentes: relación de confrontación; 3) si buscan fines similares con medios diferentes: relación de complementación y 4) si buscan fines diferentes con medios similares: relación de cooptación.

Desde la teoría económica de la elección racional (Young, 2000), la relación entre gobierno, organizaciones privadas y sin fines de lucro se puede evaluar como una acción

suplementaria en tanto satisfactora de una demanda de bienes públicos no atendida por el gobierno, la cual se retraería cuando el Estado se ocupase de ella. En su función complementaria, las organizaciones sin fines de lucro son consideradas compañeras o pares, ayudando en la distribución de bienes públicos financiados por el gobierno. Por último, una actuación opositora de las organizaciones sin fines de lucro insta al gobierno a hacer cambios en las políticas públicas y a mantener informada a la ciudadanía de sus gastos, mientras que éste intenta influenciar la conducta de las organizaciones regulando sus servicios y tomando en cuenta sus iniciativas.

La tipología desarrollada por Proulx et al. (2007) de las relaciones entre el gobierno y las organizaciones del tercer sector en la provincia de Québec, Canadá, distingue cuatro tipos: subcontratación, coexistencia, complementariedad y construcción conjunta. Los parámetros utilizados fueron: la apertura del gobierno hacia el tercer sector, la inclusión de las actividades del sector en la política pública, la coincidencia de los objetivos en la interacción, la presencia de criterios que guíen la interacción, el grado de intensidad de formalismo de las relaciones, los métodos de financiamiento dados al sector por el gobierno, el grado de autonomía del tercer sector (autonomía de la misión y autonomía de la gestión), el grado de institucionalización de la interacción y la co-construcción de los objetivos y reglas de la relación.

En función del interés de este trabajo y a partir de las perspectivas conceptuales referidas, se utilizarán los desarrollos de Proulx et al. (2007) para indagar la naturaleza del vínculo entre el Estado y las confederaciones seleccionadas. Consideraremos la tipología de Najam (2000) y los aportes de Kingdon (2003) para analizar los casos.

Articulación de cooperativas de segundo y tercer grado

Las confederaciones son organizaciones voluntarias formadas por cooperativas de segundo grado, las cuales detentan la autoridad conjunta, actúan en forma coordinada en la representación gremial promoviendo intereses cooperativos y separadamente, en cuanto a los fines específicos, manteniendo sus miembros autonomía (Alfonso Sánchez, 2003). Las mismas

constituyen un organismo central con personal permanente, metas e intereses comunes y delegan algunas actividades.

Estas estructuras de segundo y tercer grado están reguladas por ley para encauzar los procesos de agregación societaria entre sociedades cooperativas y federaciones.

En Argentina la legislación prevé la integración en cooperativas de grado superior para el cumplimiento de objetivos económicos, culturales o sociales, con un número mínimo de siete asociadas (Ley 20.337/1973, Art.85).

En la literatura especializada no se han identificado estudios sobre cooperativismo de tercer grado. En España, los trabajos sobre cooperativas de segundo grado se centran en el análisis de la actividad comercial, sus características y en los procesos de integración cooperativa y en materia contable y/o fiscal (Puentes Poyatos, 2004). Otro estudio, se enfocó en la regulación del Derecho español: las tradicionalmente conocidas como 'cooperativas de cooperativas' (Vázquez Pena, 2002). Finalmente, encontramos el artículo de Puentes et al. (2007) cuyo objetivo es analizar las particularidades de la relación jurídica entre las federaciones y sus socios, las cooperativas de primer grado en Andalucía. En Canadá, se realizó un estudio sobre el caso de una federación que creó una estructura subsidiaria separada para estimular la innovación en el conjunto del sistema (Ketilson, 1998). En Argentina, por un lado se ha llevado a cabo un estudio sobre la representación del cooperativismo de trabajo en dos federaciones de la provincia de Buenos Aires (Roggi, 2003); y por otro lado el análisis de la cooperación entre empresas cooperativas como estrategias de desarrollo en el caso de una federación vitivinícola (Acosta y Verbeke, 2009).

Cooperativas de tercer grado en Argentina

Existen cuatro confederaciones de cooperativas en el país, las más antiguas datan de mediados del siglo XX, ConInAgro (Confederación Intercooperativa Agropecuaria Coop Ltda., 1958), y Cooperar (Confederación Cooperativa de la República Argentina Ltda., 1962). La tercera se creó en los primeros años de la recomposición democrática luego de la última

dictadura militar (1976-1983), Cecovira (Confederación de Entidades Cooperativas de Vivienda de la República Argentina Ltda, 1989), y la más reciente, CNTC (Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo Ltda., 2009), da cuenta del importante crecimiento y fomento gubernamental a las cooperativas de trabajo tras la crisis de 2001.

Reseña de la confederación agraria: el caso ConInAgro

El Consejo Intercooperativo Agrario de Coordinación y Arbitraje, creado junto a la Comisión Consultiva de Cooperativas Agropecuarias en 1953 por el Gobierno Nacional, constituyen los antecedentes de ConInAgro, fundada en 1956. Su consolidación advino con la incorporación de las dos centrales más importantes del período: ACA (Asociación de Cooperativas Argentinas, 1922), y SanCor (Unión de Cooperativas Ltda. San Carlos, 1928).

Actualmente nuclea a diez federaciones asociadas y cinco adheridas, estimándose en veinte mil productores asociados en alrededor de setecientos ochenta cooperativas (ver Tabla nº 1). Entre 2006 y 2008 se re-empadronaron 798 cooperativas dedicadas a actividades agropecuarias, de las cuales 473 registradas en el Censo de Información Económica Sectorial de Cooperativas y Mutuales del INAES (2008) informaron estar compuestas por 112.081 asociados. El 57,3% de las cooperativas censadas adhiere a entidades de segundo o tercer grado.

Tabla nº 1. Actividad económica y puestos de trabajo de las cooperativas agropecuarias argentinas

Indicadores	Valores
Trabajadores permanentes y transitorios	150.000
Puestos de trabajo en cooperativas agropecuarias de primer y segundo grado	40.000
Puestos de trabajo adicionales indirectos (tercerización de servicios de transporte y distribución)	20.000
Facturación	7.500 millones de pesos anuales
Exportaciones	3.000 millones de pesos anuales
Contribución al PBI	6 %
Representación en la industria agroalimentaria	9 %
Participación total de las exportaciones primarias y agroindustriales	5,6%
Comercialización producción del campo	22% en promedio (las más representativas: tabaco, lácteos, yerba, granos, tomate, pimiento, miel, arroz, mosto y vino)

Fuente: Congreso Argentino de la Cooperación, 2004

Reseña del cooperativismo de servicios públicos: el caso de Cooperar

Como entidad gremial y representativa, Cooperar, está formada en la actualidad por 35

federaciones y cooperativas asociadas (ver Tabla nº 2), mayormente dedicadas a la provisión de servicios públicos (electricidad y gas). Ha participado activamente en la escena pública y dialogando con distintas instancias gubernamentales para la mejor regulación, defensa y promoción del sector cooperativo argentino, contando con el apoyo institucional del Gobierno Nacional durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-89).

Las cooperativas de servicios públicos, compuestas por usuarios asociados solidariamente para resolver sus necesidades mediante la autogestión, surgieron mayoritariamente para la generación y distribución de energía eléctrica. Las cooperativas eléctricas instalaron y expandieron los servicios de distribución energética -en su inicio también los generaron- a las comunidades en que operaban, tanto como elemento de bienestar como una palanca básica para muchos emprendimientos industriales (Callejo, 2000).

En los últimos años, el desarrollo de la cooperación ha evolucionado de acuerdo con las nuevas condiciones tecnológicas para la prestación del servicio y ha anexado a su actividad principal importantes funciones complementarias, mejorando la calidad de vida de la población con la provisión de agua potable, saneamiento, telefonía, comunicaciones, recolección de residuos domiciliarios, la ejecución de pavimentos urbanos, servicio postal, la construcción de obras públicas, entre otros.

Se estima que casi mil cooperativas prestan servicios públicos a casi tres mil localidades del país, alcanzando a más de siete millones de personas. De las 1.237 cooperativas del sector re-empadronadas entre 2006 y 2008, fueron censadas 789 y dieron cuenta de 1.558.662 asociados. El 83,9% de las cooperativas censadas del sector adhiere a entidades de segundo o tercer grado (INAES, 2008).

La gestión conjunta entre los municipios y las cooperativas ha posibilitado ofrecer servicios de carácter social, como sepelios, centros comunitarios y deportivos, guarderías, cementerios propios, emprendimientos turísticos, seguros, créditos y construcción de viviendas. En relación a la salud, su prestación está en pleno crecimiento: bancos de sangre, traslado en ambulancias, servicios odontológicos, farmacias y centros de enfermería se han sumado a su

actividad.

Tabla n° 2. Composición y participación institucional de las Confederaciones

	Cooperar	ConInAgro
Entidades 2° grado asociadas y adheridas	35	15
Entidades 1° grado asociadas y adheridas	1.882	780
Asociados a entidades de 1° grado*	5.490.212**	20.000
Organismos públicos con participación en Comisiones y Consejos públicos nacionales	7	14
Participación en Comisiones de la economía social y entidades privadas, nacionales e internacionales	10	9
Comisiones internas, Comités y Grupos de Trabajo vigentes	10	22
Grado de participación de Asociadas en Asambleas ordinarias	Medio-alto	Medio-alto

* Las personas pueden estar asociadas simultáneamente a varias entidades, por ende en el número registrado pueden contenerse más asociados que personas.

** Estimado del total de asociados a cooperativas: 5.904.458, según el Censo INAES (2008) con base de 2.024 cooperativas. Si consideramos las entidades re-empadronadas al 2008 el número de asociados estimado alcanza sólo 1.385.351 (sobre un total de 9.392.713 asociados).

Fuente: Elaboración Propia en base a memorias y balances (2009-2010 Cooperar y 2008-2009 ConInAgro), entrevistas con representantes de las mismas, Censo y re-empadronamiento de cooperativas (INAES, 2008).

Las relaciones entre el Estado argentino y las cooperativas de tercer grado

Las relaciones entre el Estado Nacional y ConInAgro y Cooperar (véase Tabla n° 3), adaptando los criterios de Proulx et al. (2007), observamos que en los últimos años, para cada parámetro se pueden distinguir relaciones de exclusión, coexistencia, complementariedad y construcción (ver Tabla n° 3).

Tabla n° 3. Relación entre el Estado Argentino y confederaciones cooperativas

Parámetros	Tipo de Relación			
	Exclusión	Coexistencia	Complementariedad	Construcción conjunta
Apertura del Estado al sector	X	X		X
Inclusión en política pública	X		X	X
Coincidencia objetivos		X		X
Criterios guía		X		X
Formalismo de relaciones		X	X	X
Financiamiento público al sector	X		X	X
Autonomía del sector		X		
Institucionalización en interacción		X	X	
Co-construcción objetivos y reglas interacción	X			X

Fuente: Adaptado de Proulx et al. (2007)

Apertura del Estado al sector. Se refiere al tipo de apertura del Estado hacia el sector, que puede variar desde una actitud de resistencia y exclusión hasta una abierta predisposición al pluralismo institucional. Las percepciones del actor ConInAgro sobre las acciones del Estado indicarían un escaso reconocimiento del cooperativismo agropecuario como agente de desarrollo económico y social, identificándose relaciones de coexistencia y/o exclusión. Por su parte, Cooperar forma parte de la Comisión de Cooperativismo del Consejo Consultivo de la sociedad civil del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, e integra la Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur, dando cuenta de una relación de construcción conjunta.

Inclusión en política pública. Se entiende como la inserción de las actividades de las cooperativas en las políticas públicas. Dada la amplia cantidad de actividades del cooperativismo se consideraron las demandas más significativas del sector de los últimos tres años. Ambas participaron en la redacción del Art. 90 de la nueva Ley de Educación N° 26.206/2006 que incorpora los principios y valores del cooperativismo y mutualismo en los contenidos curriculares de todos niveles. Aunque constituyó un logro, desde entonces las entidades se encuentran reclamando su aplicación general. Respecto a los medios de comunicación, Cooperar integra el Consejo Federal de Medios Audiovisuales y ha reforzado acciones de conectividad en el marco del Plan Nacional Argentina Conectada del Ministerio de Infraestructura. Por otra parte, las dos entidades se integraron al Consejo Asesor de la Provincia de Buenos Aires del Programa Ingreso Social con Trabajo aunque no participaron en su diseño, mientras que algunas de sus asociadas son ejecutoras locales. La promulgación de una ley de cooperativas de trabajo constituye una demanda insatisfecha del sector, habiéndose presentado diversos proyectos durante la última década. Si bien se logró la ampliación de las facultades de las cajas de crédito cooperativas con la sanción de la Ley N° 26.173/2006, no se ha obtenido aún una política específica para el cooperativismo de crédito ni el reconocimiento del carácter de servicio público de las entidades financieras. Ambas entidades mantienen el reclamo de no exclusión de las cooperativas de ciertas actividades (Decreto PEN N°

2.015/1994 y el Art. 40 Ley laboral N° 25.877/2004, entre otros). Si bien Cooperar solicitó formar parte del Diálogo Político; no fue invitado a la Mesa de Diálogo por el Salario Mínimo. Al revisar relaciones con el Estado, observamos que éstas abarcan un amplio espectro desde la construcción conjunta (educación y comunicación), la complementariedad (trabajo y financiamiento) hasta la no inclusión en actividades en las cuales las entidades formalmente ofrecieron su participación.

Coincidencia de objetivos. Corresponde a situaciones de interacción en las cuales las partes comparten o no los objetivos principales. ConInAgro participa en numerosas comisiones asesoras de organizaciones públicas¹, en las cuales encontramos posiciones de coincidencia y desacuerdo con la postura gubernamental. Fueron aprobadas sus propuestas sobre el corredor lechero, mientras que, respecto al Plan Estratégico Agropecuario no se presentaron coincidencias (ConInAgro, 2009). En temática de empleo, su trayectoria se ha caracterizado por la construcción conjunta de objetivos, apoyando acciones de fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y las condiciones de seguridad e higiene, a través de su participación en el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) y en la Comisión Nacional de Trabajo Agrario. Por su parte, Cooperar ha coincidido con los objetivos principales de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N° 26.522/2009 y la Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006. No obstante, la falta de aplicación y regulación de la legislación vigente, las entidades llevan adelante acciones que complementan y/o coexisten con las políticas públicas. En el área de empleo, coinciden también los objetivos, por ejemplo, frente a la crisis financiera internacional de 2008 en el sostenimiento de los puestos de trabajo. Es decir, si bien se identificó un conjunto de acciones que coincidían en los objetivos, no fueron suficientemente consecuentes como para concretar una labor conjunta².

Criterios guía. Conciernen a la presencia o no de criterios que guían la interacción entre las

1. A nivel nacional participa en una comisión del Senado, dos de la Cámara de Diputados, en 5 ministerios nacionales (en más de 30 comisiones, mesas y consejos asesores), dos organismos autárquicos nacionales y en ministerios y organizaciones de 7 provincias (Memoria 2008-2009 y 2009-2010).

2. Cooperar había solicitado al Estado Nacional facilidades de financiamiento a las cooperativas para contribuir al objetivo de generar empleo.

partes, como así también a las facultades que detentan las entidades en las diversas organizaciones que les competen. En el año 2003 se logró que el cooperativismo y mutualismo tengan mayoría en el directorio del INAES. De esta manera, el cooperativismo y el Estado elaboran en conjunto los criterios que guían la interacción en el Instituto, predominando una relación de construcción conjunta. En el 2004 las confederaciones firmaron un acuerdo con el INAES para diseñar e implementar un Plan Estratégico de Desarrollo Cooperativo y un Programa de Promoción Federal de Cooperativas que garantice la utilización de los recursos del Fondo de Educación y Promoción Cooperativa y priorice la implementación de la Ley de Educación Cooperativa N° 16.583/1964. Luego del Consenso de Sunchales (2006) las confederaciones y el INAES firmaron un nuevo acuerdo actualizando los criterios guía de la interacción y la definición de objetivos comunes para el desarrollo del sector como una columna más de la producción y organización de la sociedad. Si bien las confederaciones forman parte de diversas comisiones asesoras no necesariamente constituyen decisores que puedan o no guiar la interacción. Entonces, identificamos diferentes tipos de relaciones entre los actores que incluyen modalidades de construcción conjunta (como en la participación en el directorio del INAES), y de coexistencia (en las numerosas comisiones asesoras).

Intensidad y formalismo de las relaciones. Señala el grado de intensidad, regularidad, continuidad de la interacción y su formalismo, si están legalmente reconocidas y si sus representantes disponen de capacidad de decisión. Ambas entidades participan de la Comisión de Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs, H. Cámara de Diputados de la Nación, estableciéndose acuerdos para trabajar conjuntamente, como la actualización del inventario de proyectos de ley que figuran en dicha Comisión. ConInAgro tiene representantes en la Comisión de Agricultura y Ganadería del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Asimismo, dado que las entidades forman parte del Directorio del INAES, mantienen relaciones constantes, formales y detentan capacidad de decisión. ConInAgro tiene también representantes en los directorios del Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad

Agroalimentaria y del RENATRE, en los cuales posee facultades decisorias, siendo las relaciones regulares y formales. Su intervención en más de treinta comisiones asesoras de diferentes ministerios nacionales y provinciales, mediante interacciones continuas y formales, no da cuenta de relaciones de construcción conjunta, predominando vínculos de coexistencia y complementariedad. También Cooperar participa en nueve representaciones formales en entidades gubernamentales nacionales y en cuatro provinciales, además en numerosos órganos locales competentes. Podemos decir que la capacidad de decisión entre las partes se ha mantenido estable hasta el 2003, año en que el cooperativismo aumentó su representación en el directorio de INAES.

Financiamiento público al sector. En el financiamiento pueden distinguirse modalidades como: subsidios por proyectos, exenciones y contratos. El INAES ha subsidiado diversos proyectos presentados y coordinados por las confederaciones, destacándose el Sistema de Cooperación Interinstitucional, por cuya vía Cooperar ejecutó 44 proyectos y ConInAgro 20 proyectos por un total de 3 millones de pesos cada una entre 2005 y 2006. Adicionalmente, las entidades percibieron vía subsidios contribuciones del Fondo de Capacitación Cooperativa, para sostener actividades de capacitación, formación profesional y viajes educativos. Las dos confederaciones solicitan ser incluidas en la asignación y fiscalización de los recursos a nivel nacional y provincial del Fondo de Promoción y Educación Cooperativa (Ley Nº 23.427/1986). Constituye una demanda histórica del sector obtener un trato fiscal acorde a su naturaleza de entidades sociales sin fines de lucro. Las entidades demandan la formalización de mecanismos de financiamiento específicos a las actividades del sector. Así, por un lado, se perciben excluidas de los espacios de decisión del Fondo mencionado y por otro lado, su participación en el INAES fortalece relaciones de construcción conjunta y/o complementariedad entre las partes en los proyectos de financiación compartida.

Autonomía del sector. Alude a la independencia en la misión y de la gestión de las cooperativas. Las cooperativas de tercer grado son organizaciones independientes del Estado que de manera autónoma han definido su misión y operan dentro de las regulaciones

existentes. Su gobernanza y gestión es llevada a cabo de acuerdo a la libre decisión y definición democrática de sus asociados. Los miembros de los Consejos de Administración, responsables de la gestión interna de sus recursos, son elegidos por la asamblea de asociados con independencia de las opiniones o preferencias de otros actores. A fin de defender sus intereses las entidades cuentan con representación en varias instituciones estatales y no estatales, con diversos mecanismos internos para seleccionar a sus representantes y presentar sus posiciones en debates de interés para sus asociadas y/o la sociedad en general. Entonces, la autonomía para gobernarse y gestionar su actividad en las entidades puede observarse en la no dependencia de recursos estatales para su funcionamiento ya que se sustentan con medios propios, principalmente obtenidos por la cuota social; los subsidios no constituyen un medio de financiamiento de las actividades cotidianas de las entidades.

Institucionalización en interacción. Compete a la programación, reglamentación y distribución del proceso de poder, permite el desarrollo de proyectos o actividades a mayor escala. El proceso de institucionalización de la relación entre el INAES y las entidades se manifiesta en la ampliación del Directorio, en los acuerdos de colaboración firmados y en el diseño y ejecución de diversos proyectos de fortalecimiento. Las confederaciones y las diversas organizaciones públicas han ido institucionalizando sus interacciones, formalizando su intervención a fin de promover el involucramiento de las partes y el apoyo de las políticas públicas. La participación de las entidades en numerosos espacios gubernamentales, instituye una heterogeneidad de situaciones caracterizadas, mayormente, por la coexistencia y/o la complementariedad.

Co-construcción objetivos. Refiere a la elaboración conjunta o no de las metas y del establecimiento de las reglas interacción. Si bien se ejecutaron programas desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que involucraron al sector cooperativo, en general, no fueron contempladas las posiciones de las confederaciones en la definición de sus metas y herramientas de gestión. En la elaboración de acciones específicas dirigidas al sector por parte del INAES, las reglas de interacción y la agenda fueron co-construidas. La ampliación del

directorio del INAES ha contribuido a la co-construcción de objetivos mientras que a nivel ministerial prevaleció una relación de exclusión como en el diseño del Programa Ingreso Social con Trabajo.

Las cooperativas de tercer grado en la construcción de agendas de gobierno y políticas públicas

Las confederaciones analizadas se ocupan de la representación y defensa de los intereses gremiales de sus asociadas, procurando difundir los valores del cooperativismo por lo que han recogido un conjunto de reclamos de sus miembros, haciéndolos llegar a las comisiones públicas en las que participan y a los organismos competentes. Para ello, han elaborado proyectos de políticas públicas y se han asociado, generando alianzas, con otras organizaciones, tanto públicas como privadas.

Estudio de caso I: ConInAgro y la política de las retenciones

Esta Confederación estableció una alianza con otras entidades representativas del sector agropecuario a principios de 2008, conformando la Mesa de Enlace (junto a las Confederaciones Rurales Argentinas, la Federación Agraria Argentina y la Sociedad Rural Argentina), frente a la decisión del gobierno nacional de modificar los impuestos de exportación, comúnmente llamados retenciones, respecto a algunos cereales y oleaginosas bajo una modalidad de porcentajes móviles, de acuerdo al nivel de los precios internacionales. La Mesa de Enlace, con el objeto de derogar la modificación al impuesto establecida por la Resolución nº 125/2008 del Ministerio de Economía y Producción, mediante distintas estrategias (piquetes, paros, marchas, actos públicos, comunicados), logró instalar el asunto como problema en la agenda de gobierno y de la opinión pública. Al contar con el apoyo de actores visibles y ocultos, legisladores y funcionarios opositores a la Presidente, la mayoría de los medios masivos de comunicación, captó la atención de la ciudadanía y lo instaló como tema urgente. La cobertura mediática fue determinante para convertirlo en problema que afectó el

humor nacional –la opinión pública-, involucrando a la ciudadanía en un debate que se dispuso en una oposición binaria de apoyo u oposición al gobierno sin necesariamente comprometer un interés real en el conflicto del campo, canalizando malestares sociales diversos de diferentes grupos sociales.

Ante la gran repercusión generada alrededor de la Resolución nº 125, los miembros de la Mesa de Enlace constituida no dispusieron de tiempo para negociar en la definición del asunto como problema, otros problemas del sector y las propuestas de políticas. La alianza, conformada por cuatro entidades heterogéneas en composición, ideología, extracción de sus asociados y objetivos generales hubiera sido impensada unos años antes (Merlo y Muro de Nadal, 2010). El problema tuvo su punto más álgido en julio del mismo año cuando el Senado derogó la Resolución. Paralelamente, el adelantamiento de las elecciones legislativas nacionales de medio término, repercutió en la atención de los medios de comunicación y actores involucrados, que pasaron a concentrarse en las candidaturas, alcanzando el problema del sector agrario un estadio de saturación.

A dos años de la autoproclamada victoria del campo ilustrada con la derogación de la Resolución nº 125, para la Confederación el problema del sector no se resolvió, siguen vigentes las convicciones y la necesidad de una política diferente para el sector. Pero su tratamiento mediático durante tantos meses y la elevada atención que causó en el público, provocó una saturación del mismo, sin estar presente en la agenda de otros actores.

Estudio de caso II: Cooperar y la Ley de Medios

La reivindicación del cooperativismo sobre las restricciones a la libertad de expresión que infringía la Ley de Radiodifusión Nº 22.285/1980 fue incorporada a la agenda cuando el Gobierno estableció como problema la regulación de los medios de comunicación y el acceso a los mismos para garantizar la igualdad y libertad de expresión. De esta manera se abrió una ventana de oportunidad política en el debate de la legislación vigente desde la última dictadura militar y el proyecto de una ley elaborada en democracia. En ella, el movimiento cooperativo

participó activamente en todo el país y trabajando conjuntamente con el INAES -un actor más oculto que visible en términos del proceso de constitución de la agenda de las políticas públicas-, lograron tras la sanción de la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual Nº 26.522/2009, ocupar dos lugares en el organismo creado para la regulación de los medios audiovisuales, el Consejo Federal de Medios Audiovisuales.

No obstante el mancomunado trabajo con organismos públicos y otras asociaciones de la economía social, del apoyo de algunos políticos y organizaciones sociales, Cooperar no ha logrado instalar el problema de la legislación para las cooperativas de trabajo en la agenda principal del Gobierno, quedando relegada en la agenda particular del INAES y otras Comisiones que no tienen capacidad decisora, en el espacio de acción de actores ocultos. De la misma forma, otros reclamos como el otorgamiento de banda para telefonía celular a cooperativas telefónicas, la pendiente aprobación de un marco regulatorio adecuado para las cooperativas de servicios públicos, entre otros, no han alcanzado visibilidad y por consiguiente no son considerados problemas.

A fin de incidir en la esfera de las políticas representantes de la Confederación reconocen falta de recursos, la escasa visibilidad del sector cooperativo en general y los vínculos poco desarrollados con actores visibles y consideran necesario incrementar su personal técnico para elaborar propuestas de políticas.

CONCLUSION

En el presente artículo se han señalado las dificultades de las principales confederaciones argentinas para incidir en el proceso de establecimiento de la agenda de las políticas públicas, en el que numerosos y diversos asuntos son posibles y válidos de ser elegidos como alternativas. Los problemas construidos por las entidades analizadas pueden ser considerados en agendas particulares, sin lograr mayor difusión ni visibilidad, operando dentro del ámbito de actores ocultos, cuyo poder y capacidad de incidencia son inferiores al de

los actores visibles.

El caso de ConInAgro, debido a la composición sectorial de su representación, tiene una orientación intercooperativa predominantemente de tipo económica. La integración económica implica alianzas y operaciones comerciales conjuntas entre cooperativas que desarrollan una misma actividad o se encuentran dentro un mismo sector, operando como mecanismo de fortalecimiento económico e institucional.

El cooperativismo de servicios públicos, a través de la representación de Cooperar, ha reclamado durante años por el reconocimiento de la regulación de los medios de comunicación masivos, presentándolo como un problema significativo para debatir en la agenda pública. Sin embargo, no fue hasta que se abrió una ventana de oportunidad política que Cooperar consiguió participar en la esfera de la definición del problema y de las políticas para su tratamiento. Al ser colocado el problema en la lista de prioridades públicas, el mismo emergió de un lugar históricamente relegado en las agendas secundarias, donde permanecía no como problema público sino como un asunto.

Dado que las relaciones entre actores son dinámicas y están sujetas a los cambios políticos y sociales, no es posible distinguir un único tipo de vinculación entre los actores del cooperativismo y el Estado a lo largo del tiempo. Los vínculos constituyen procesos en continuo movimiento y desarrollo, pudiéndose diferenciar períodos y espacios de interacción entre las confederaciones y el Estado en los que ha prevalecido un tipo de relación.

En términos generales, en los últimos años, han imperado vínculos de co-construcción conjunta en las interacciones entre las partes, como en la dirección del INAES, del RENATRE y otros organismos donde las confederaciones son miembros del directorio. Relaciones de coexistencia y complementariedad le han seguido en importancia. Señalamos la coexistencia en las políticas de empleo por parte del Estado y Cooperar, dada la coincidencia en los objetivos y su accionar paralelo. Se han reconocido vínculos de complementación entre las partes, como en los proyectos coordinados y asistidos técnicamente por las confederaciones, financiados en parte por el INAES. En último lugar se identificaron vínculos de exclusión, en

particular en el no reconocimiento de ConInAgro como actor cooperativo productivo y también, en la no inclusión de las confederaciones en la política del MDS.

En el caso de ConInAgro, las situaciones de confrontación en la defensa de objetivos por medios diferentes, no han interrumpido el diálogo entre los actores, manteniendo los canales institucionales abiertos y activos. Asimismo, en pos de la democratización del acceso a los medios de comunicación, se observó la convergencia de fines y de algunas estrategias implementadas por el cooperativismo y por el gobierno. Esta relación ha sido, en términos generales, de cooperación en el período en cual el Gobierno colocó el tema en la cima de la agenda. No obstante, esta relación también puede ser caracterizada como de complementación, dado que Cooperar estaba abocada a la sensibilización de la temática y desarrollando estrategias de incidencia varios años antes que el Gobierno abordara el tema y lo construyera como un problema urgente.

El conflicto de las entidades del campo con el Gobierno abrió también una ventana de oportunidad política para introducir cambios en el sector, ante lo cual nos preguntamos ¿pudo el cooperativismo actuar en la definición del problema y de las políticas públicas específicas? ConInAgro se alió a entidades de distinta ideología, con las cuales no compartía los mismos valores, preocupaciones sociales ni problemas específicos, con heterogeneidad en términos de hectáreas cultivadas y volúmenes de producción a nivel individual de sus asociados. Sus reclamos como confederación no lograron representación efectiva, visibilidad social ni definición como problema en la agenda sectorial, aportando mediante sus estrategias de acción únicamente al posicionamiento y visibilidad del problema sectorial general, reducido al tema de las retenciones.

A partir de los casos analizados, entendemos que la facultad de las cooperativas de tercer grado argentinas, Cooperar y ConInAgro, para incidir en la definición de las políticas públicas resulta no solamente de los recursos propios, sino principalmente, de las oportunidades políticas y la capacidad de establecer alianzas inter-actorales mediante estrategias colectivas. De esta forma, demandas específicas del movimiento cooperativo han

sido reconocidas como problemas públicos para su tratamiento, con resultados diversos por el establecimiento de vínculos dinámicos de las confederaciones con sectores de la sociedad en contextos históricos particulares.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). Estudio introductorio, en AGUILAR VILLANUEVA, La implementación de las políticas, México, Porrúa. p. 29.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, M. C. y VERBEKE, G., "Cooperación entre empresas cooperativas como una estrategia de desarrollo redes asociativas", Pecunia, Junio 2009, Volumen 9.

AGUILAR VILLANUEVA, L., (1993). Estudio introductorio, en AGUILAR VILLANUEVA, La implementación de las políticas, México, Porrúa.

ALFONSO SÁNCHEZ, R., (2003). "Posibilidades y Regulación de los Procesos de Integración en España (Cooperativas de segundo grado, grupos cooperativos, Fusiones)"; en Chaves, Fajardo y Namorado, Integración empresarial cooperativa: posibilidades, ventajas e inconvenientes. Ed. Ciriéc-España, Valencia.

CALLEJO, A., Cooperativas de Servicios Públicos, Comunidad y Estado, Cuadernos de Economía Social, Noviembre 2000, Año VI, N°10.

CONINAGRO (2008). Memoria y Balance General 2007/2008, LII Ejercicio al 31 de julio de 2008, Buenos Aires.

CONINAGRO (2009). Memoria y Balance General 2008/2009, LIII Ejercicio al 31 de julio de 2009, Buenos Aires.

CONINAGRO (2010). Memoria y Balance General 200/2010, LIV Ejercicio al 31 de julio de 2010, Buenos Aires.

CONINAGRO y COOPERAR (2004). Libro del Congreso Argentino de la Cooperación. Intercoop Editora. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (R.A.)

COOPERAR (2009). Memoria y Balance General Ejercicio nº 45. 1 de abril de 2008/ 31 de marzo de 2009, Buenos Aires.

COOPERAR (2010). Balance social cooperativo. Ejercicio nº 46. 1 de abril de 2009/ 31 de marzo de 2010, Buenos Aires.

COOPERAR (2010). Memoria y Balance General Ejercicio nº 46. 1 de abril de 2009/ 31 de marzo de 2010, Buenos Aires.

INAES Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (2008). Las Cooperativas y las Mutuales en la República Argentina; Reempadronamiento Nacional y Censo Económico Sectorial de Cooperativas y Mutuales; INAES, Buenos Aires.

KETILSON, L. H. "Innovación y cambio en los sistemas de toma de decisiones en las federaciones: CUFIS y la Unión de Créditos de Saskatchewan", Revista de la Cooperación Internacional, Enero-Diciembre 1998, Volumen 31, Nº 1.

KINGDON, J. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman Classics Edition, New York.

LEIRAS, M. (2007). "Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia", en ACUÑA, C.H. y VACCHIERI, A. *La incidencia política de la sociedad civil*. Siglo XXI. Buenos Aires.

MERLO, S. y M. MURO DE NADAL, "La alianza entre las cuatro entidades del agro en el marco de la Comisión de Enlace: ¿Un pacto coyuntural o un acuerdo permanente?" Documentos del CIEA, Diciembre 2010, Nº5.

NAJAM, A., "The Four C's of Government Third Sector-Government Relations", Nonprofit Management and Leadership, Verano 2000, Volumen 10, Nº 4.

PROULX, J. et al., "Interfaces between State and Third Sector in Québec", Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, Septiembre 2007, Volumen 18, Nº 3.

PUNTES POYATOS, R. (2004). *Las cooperativas de segundo grado como forma de integración*, _

[<http://www.eumed.net/tesis/2008/rpp/ficha.htm> consultada el 15/12/10]

PUNTES, R. et al., “Las sociedades cooperativas de segundo grado y su relación jurídica con socios”, REESCO, Agosto–Diciembre 2007, N° 93.

ROGGI, M. C., “Organizaciones de apoyo cooperativo: las federaciones y su impacto en el desarrollo del cooperativismo de trabajo”, revista CAYAPA, Enero-Junio 2003, Año 3, N° 5.

VÁZQUEZ PENA, M. J. (2002). Las cooperativas de segundo grado: peculiaridades societarias. Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia.

YOUNG, D. R., “Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives”. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Marzo 2000, Volumen 29, N°149.