



CUARTO CONGRESO DE ECONOMÍA POLÍTICA

Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la
Cooperación

Universidad Nacional de Quilmes

“DEL MODELO INDUSTRIAL CON INCLUSIÓN SOCIAL AL MODELO
FINANCIERO. ARGENTINA Y LA REGIÓN EN LA ENCRUCIJADA”

Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en Argentina

*¿Trabajo consolidado? Contribuciones en un contexto
desfavorable*

García, Inés Liliana (CPA Conicet)

Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CONICET

Socióloga con Especialización en Economía Social y Desarrollo Local UBA

Título: Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en Argentina. ¿Trabajo consolidado?, contribuciones en un contexto desfavorable.

García, Inés Liliana¹

Resumen

El presente trabajo es fruto de algunas reflexiones surgidas en mi tesis de maestría, la cual me permitió abordar, con los valiosísimos aportes de mis directores Dr. Alejandro Rofman y Dra. Paula Rosa, algunos aspectos renovadores para el movimiento cooperativista en nuestro país. Pretendemos describir el contexto de debilidad, a nuestro criterio, en que nacen las cooperativas impulsadas por ciertas políticas públicas durante los gobiernos ejercidos por el matrimonio Kirchner (2003-2015), ubicarlas en el histórico y complejo espacio cooperativo consolidado en nuestro país y observar su situación y perspectivas en el nuevo gobierno de Macri.

Palabras clave: Cooperativas de trabajo; políticas públicas, movimiento cooperativo

¹CPA. Centro de Estudios Urbanos y Regionales-CONICET Mail: ilgarcia@conicet.gov.ar

Introducción

Durante décadas, en nuestro país, las cooperativas surgieron por decisión y voluntad de sus miembros. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, los inmigrantes llegados *en barco* trajeron consigo, en muchos casos, las ideas del cooperativismo y del mutualismo y las emprendieron para poder asistirse en la integración y la cobertura de sus necesidades básicas de trabajo, salud, vivienda y servicios públicos, entre otras.

Provenientes de la sociedad civil, se constituían en instituciones de manera independiente respecto al Estado. Mayoritariamente los cooperativistas comulgaban con ideologías de izquierda y propiciaban un modelo revolucionario o alternativo ligado al movimiento cooperativo y/o político internacional.

Su relación con el Estado se estableció dando cumplimiento a las normativas fijadas para la obtención de la matrícula y demás legislación que conllevase su reconocimiento y, salvo en casos de crisis coyunturales, establecían contactos o protestas para petitionar a las autoridades ejecutivas y legislativas medidas de apoyo o leyes de protección y desarrollo de sus espacios.

Tenían claro que el Estado moderno nace para sostener el modo de producción capitalista, quien no tiene en su esencia propiciar modelos alternativos. Por tal razón, desde su constitución, la mayoría de las cooperativas se agruparon en un movimiento internacional nutrido y conformaron la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) para redefinir y unificar sus Principios y Valores y respaldarse en un mundo globalizado por el capitalismo.

Pasadas varias décadas y luego de numerosas crisis socio-económicas con el costo de altos índices de pobreza y desocupación, en 2003 se inicia una etapa que intentó aplicar políticas sociales inclusivas vinculadas al desarrollo local. Políticas públicas, básicamente destinadas a generar trabajo, al que se lo considera -además de generador de ingresos- un factor de reconstrucción de vínculos sociales y territoriales. El objetivo estuvo centrado en la inclusión desde una prestación laboral. Políticas socioproductivas que propiciaron la creación de nuevos puestos de trabajo sostenidos por el Estado para los sectores expulsados y excluidos del mercado de trabajo. Se intentó revertir los indicadores de

desocupación sumándole el objetivo de achicar los indicadores de pobreza heredados del modelo neoliberal de los '90 y para ello, se recurrió a la organización cooperativa como institución aglutinante de nuevas experiencias de trabajo colectivo.

Las cooperativas de trabajo ¿consolidar una alternativa frente a la exclusión del mercado capitalista o paliativo del Estado para sostenerlo?

La crisis argentina de 2001 generó, por un lado, la necesidad de sostener estatalmente cooperativas de autogestión para conservar fuentes de trabajo otrora pertenecientes al sector privado y, por otro, el embrión de la iniciativa política para sumar más puestos de trabajo. Algunas de estas políticas puestas en marcha fueron asociadas a la conformación de cooperativas para recibir sus beneficios o subsidios; por primera vez en nuestra historia se dio el fenómeno de generación de cooperativas desde el propio Estado contradiciendo el principio mismo de la libre y voluntaria asociación, entre otros tantos, intrínsecos del movimiento cooperativo.

En la etapa que nos proponemos analizar (2003-2015), existen dos tipos de políticas nacionales respecto a las cooperativas. Unas, aplicadas a las cooperativas ya conformadas mediante la autogestión de trabajadores ante el cierre de su fuente de trabajo y otras, las que impulsaron nuevas cooperativas para dar contención social. Dentro de las primeras, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) quién toma la iniciativa y responsabilidad de aplicación. El impulso a la creación de cooperativas para generar, no ya para sostener, nuevos puestos de trabajo es asumido por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Hemos podido evidenciar, luego de un profundo rastreo de políticas públicas nacionales que ningún otro Ministerio -salvo muy ocasionalmente y englobando a las cooperativas dentro de un colectivo mayor de instituciones de la economía social- ha priorizado siquiera a las cooperativas gestadas por el mismo Estado, mucho menos impulsar la creación de nuevas. Hablamos de Ministerios como los de Economía, Infraestructura y Transporte, de Industria por ejemplo, que -con importantes partidas presupuestarias para el desarrollo productivo y de servicios y amplia capacidad de licitación de obras públicas (otorgadas en casi su totalidad a grandes empresas privadas)- han ignorando el llamado a

cooperativas impulsadas en otros ámbitos del mismo Estado ni a las ya existentes en el movimiento cooperativo preexistente.

Si el Estado proponía avanzar hacia la construcción real de un nuevo modelo inclusivo ello requiere, a nuestro criterio, de políticas transversales de modo que los Ministerios y/o Secretarías coordinen y prioricen -dentro de sus responsabilidades competentes- las acciones hacia la Economía Social o el impulso del cooperativismo otorgándole centralidad.

La construcción de un modelo de producción y de reinserción laboral basado en la solidaridad requiere que el Estado se transforme en el garante de lo alternativo, distanciándose del modelo de mercado cuyo principio es el de la maximización de la ganancia, la competencia, la concentración de la riqueza y la expulsión de amplios sectores sociales.

Se debería priorizar en la gestión, a modo de ejemplo, el impulso de cooperativas más que de Pymes, aplicar políticas que incentiven la propiedad colectiva a la individual, proveerse de insumos y servicios producidos por cooperativas más que de empresas privadas. Si se quiere dar impulso a dicho movimiento, el Estado debería garantizar la reproducción de aquellos puestos de trabajo generados en el sector de la Economía Social y no como lo viene realizando históricamente de los sectores propios del capitalismo.

Las cooperativas de trabajo generadas por iniciativa y sostenimiento estatal

A fines del año 2003 se constituyen las primeras 50 cooperativas de trabajo promovidas por el Gobierno Nacional, enmarcadas en el Programa Federal de Emergencia Habitacional. Iniciándose así, desde el Estado, la experiencia de impulsar puestos de trabajo -bajo dicha modalidad- para la construcción de viviendas sociales. Es así que el INAES² dictó la Resolución N°2038/03, que le permitía a estas cooperativas una matriculación en tiempos más breves (6 meses) que los habituales (1 año o más) y el seguimiento y capacitación sostenidos por parte de las autoridades competentes.

El INAES denominó Cooperativas de Trabajo Resolución N°2038, a aquellos grupos de vecinos o militantes sociales de base que previo al 2003 realizaban tareas relacionadas a

² Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

“la construcción y otras actividades afines y/o conexas como objeto social” (Res. N°2038/03). De allí en más quedaron conformados en cooperativistas mediante el beneficiario de planes oficiales de promoción social nacionales, provinciales o municipales para desocupados. La Res. N°2038/03 estuvo vigente desde septiembre del año 2003 hasta septiembre del año 2006, fecha en que se sanciona la Res. N° 3026/06 que permite al Estado constituir cooperativas de trabajo para otras actividades de la economía, además de la construcción” (INAES, 2008: 321)

La anulación de la Resolución N°2038/03 -reemplazada por la N°3026/06- permitió agregar a las cooperativas impulsadas por el Plan “Manos a la Obra” en el registro de matriculación del INAES con los mismos criterios de celeridad y acompañamiento, incorporándose otros rubros a los de construcción de viviendas o servicios públicos y reformular algunas normativas sobre exención impositiva, poner fin al Plan Jefes y Jefas de Hogar y dar aparición al Monotributo Social.

De acuerdo a los registros del INAES, a diciembre de 2007, habían 3.848 cooperativas de trabajo bajo esta modalidad de conformación, surgidas de políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Social en más de 500 municipios de todo el país en articulación con los gobiernos locales. De acuerdo a los datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo y Promoción del MDS, a diciembre de 2007 la cantidad de trabajadores asociados era de 60.764.

A finales del gobierno de Cristina Fernández, de acuerdo a los datos estadísticos publicados en la página Web del INAES a septiembre de 2015, la cantidad de cooperativas vigentes eran 30.938, de las cuales, 24.483 constituidas como cooperativas de trabajo de acuerdo a su Objeto Social. Es decir, el 79% del total de cooperativas registradas. Por entonces ya se había puesto en marcha el Programa “Argentina Trabaja”.

Sin embargo, las cifras no resultan ser claras; el INAES iniciaba, al mismo tiempo, un proceso de cancelación de matrículas de cooperativas inactivas que no fueron dadas de baja por diferentes causas. Sea porque se desarticulaban una vez finalizadas las obras o debido a que se reconvirtieron cambiando el número de asociados o por incumplimientos administrativos fiscales. De allí que, de no depurarse el padrón de matrículas

interpretamos que el número registrado no condice con la existencia real de cooperativas activas ni con la cantidad real de trabajadores asociados brindados por entonces.

Si bien no existen cifras de otras cooperativas Resolución N°3026/06 (ex 2038) surgidas de otras políticas públicas, sí se informa que las surgidas del Programa “Argentina Trabaja” son un total de 7.781 (el 25% del total de cooperativas del país). En su interior, se clasifican en: 5.110 pertenecientes al Programa Social con Trabajo y 2.671 creadas por el Subprograma “Ellas Hacen”. Sin embargo, no hay registro -al menos publicado- sobre la cantidad de trabajadores asociados.

No queda claro si la totalidad de las registradas estaban funcionando a mediados de 2015. El hecho de otorgarle matrícula, aunque simplificada, implica cumplir con las obligaciones jurídicas y contables propias de toda cooperativa. Ello implica, presentar los balances y estados contables a término, cosa que en la práctica no sucede por diversos motivos.

La no presentación en los plazos establecidos por ley, hicieron que las cooperativas recibieran intimaciones de la AFIP penalizándolas con multas por demás onerosas para su situación de precariedad y se vieron envueltas en la complejidad de los trámites por dichos incumplimientos. Resultaba más conveniente abandonar el expediente y volver a tramitar una nueva matrícula con otro nombre. Tramitar la baja implicaría cancelar la deuda, por lo tanto, quedan inactivas de hecho hasta un próximo empadronamiento³.

Teniendo en cuenta las dificultades vistas, desde lo cuantitativo se hace difícil determinar el impacto que las políticas de impulso a la formación de cooperativas tiene en el marco global del movimiento cooperativo, menos aún en el marco global de la economía de mercado. No queda en claro la cantidad de puestos de trabajo generados ni el sostenimiento de los mismos en el tiempo.

Cualitativamente podemos decir que se fue consolidando y conviven tres tipos de cooperativas en nuestro país. Trazaremos una clasificación de las mismas de acuerdo a la

³ Recordemos además que, las primeras cooperativas constituidas por el Programa “Argentina Trabaja”, allá por el 2009, eran integradas por 60 cooperativistas; en 2011, frente a la complejidad de organización tanto en lo administrativo como en lo operativo, el número se reduce a 30 y, al año siguiente, ya se aceptan integrarlas con un mínimo de 16 trabajadores. Esto, también fue causa de duplicación de cooperativas; no fueron nuevas sino se reconvirtieron o mutaron pero sin dar de baja a la cooperativa originaria. Dejaron de producir pero no de existir en cuanto a que siguen registradas con un número de matrícula.

información relevada para establecer un escenario más claro y que se adecue a las necesidades de nuestro análisis. Haremos el esfuerzo por sumar una clasificación alternativa de modo de poder diferenciar a las cooperativas según la motivación por las cuales fueron creadas; observando, de otro modo, la riqueza y heterogeneidad del movimiento cooperativo actual en nuestro país.

Por un lado, encontramos las cooperativas creadas al estilo de los inmigrantes europeos quienes, de manera autónoma e independiente del Estado, fueron conformando instituciones colectivas para darse respuesta a sus necesidades de inserción, protección y desarrollo. Más que cooperativas de trabajo -aunque sí las hay-, son de servicios o de acopio y venta de producción agrícola, así como de consumo y construcción de viviendas obreras las que prevalecieron desde principios del siglo XX en adelante.

Llamaremos cooperativas *convencionales* a aquellas que se conformaron de manera voluntaria, que por decisión directa de sus miembros acuerdan dar respuesta a sus necesidades comunes creando una asociación cooperativa, sin impulso estatal, siguiendo los Principios y Valores Cooperativos universales y ajustándose a las reglamentaciones de la Ley de Cooperativas vigente. Al mismo tiempo, las encontramos reunidas en Federaciones (Cooperar/ConInAgro) independientes del poder estatal. Que, si bien pueden encontrar diferentes grados de afinidad con los gobiernos de turno, se constituyen en el rol de peticionantes de normativas afines a sus intereses, declarándose parte del cooperativismo internacional e ideológicamente independiente o neutral, al menos formalmente.

Con las consecuencias del modelo neoliberal de los '90 y la crisis del 2001, se reaviva el formato de cooperativa como prototipo de una solución posible para el sostenimiento de la fuente laboral. Los altos índices de desocupación y las medidas de ajuste -solicitadas por organismos financieros internacionales para el pago de la deuda externa-, sometieron a la mayor parte de la población a la pobreza. Ello hizo que, las experiencias de autogestión crezcan exponencialmente, transformándose en un movimiento heterogéneo pero capaz de peticionar ante el Estado -con solidez y amplio consenso social- la asistencia económica y, ante la justicia, la expropiación y propiedad de los bienes considerados de interés social.

Constituyen una segunda categoría a las que daremos el nombre de cooperativas *resilientes*; son aquellas generadas por la necesidad de dar continuidad a fuentes de trabajo previas, mayoritariamente provienen de una actividad en la economía de mercado que dejó de funcionar por distintos factores y decantan en cooperativas por decisión de todos -o parte de los ex-trabajadores- para poder mantener su sustento y acceder a políticas públicas de apoyo y normativas jurídicas que le otorguen amparo e impulso para reconstituir un núcleo productivo con nuevas características de conducción y toma de decisiones. También en esta categoría, podremos encontrar algunos casos de cooperativas *convencionales* en quiebra, cuyos asociados o parte de ellos, se reúnen bajo una nueva cooperativa pero ligada al proceso de quiebra de la anterior.

El Estado, como hemos señalado, ante las consecuencias de la crisis de 2001, y para salir del mero asistencialismo, fue buscando alternativas de políticas socioproductivas que permitieran la inclusión de los amplios sectores marginados del mundo del trabajo. Aparecen así, las cooperativas estimuladas por el mismo como un modelo de generación de trabajo y, junto a ellas, también el impulso a microemprendimientos o a la economía familiar mediante subsidios o microcréditos. En nuestro país fue la primera vez que, desde el Estado, se estableció políticas de creación de cooperativas para generar puestos de trabajo, destinadas a los sectores expulsados del sistema de mercado sin perspectivas de ser reincorporados en un futuro mediano al mercado laboral hegemónico.

Son las cooperativas -hasta aquí conocidas como las N°2038 o N°3026- y que llamaremos *en construcción*. Aquellas que, por parte de los asociados, no hubo decisión previa tanto en lo que refiere a su conformación como al rubro de producción o prestación para el que se agruparan como trabajadores. Estas últimas son tuteladas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, no por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como suceden con las *resilientes*.

Claramente hay una divisoria en Movimiento Cooperativo. Por un lado, las cooperativas *resilientes* y las *en construcción* son diferenciadas de las *cooperativas convencionales*. Estas últimas se sostienen mediante una estructura propia, creada por fuera de las instituciones estatales como lo es el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos,

Federaciones de Cooperativas (Cooperar-Coninagro) con más de 70 años de constitución por voluntad de los cooperativistas, entre otras. Los canales de vinculación con el Estado son mediante el INAES, en cuanto a Ente Regulador de todo el sector de la Economía Social, y mediante acuerdos de conveniencia mutua. Realiza sus reclamos y petición generalmente proponiendo al Poder Legislativo normas que les permitan mejorar sus condiciones de desarrollo dentro de un modelo de producción hegemónico adverso.

Las cooperativas *resilientes* han reactivado la opción cooperativa como posibilidad a un modelo productivo alternativo al capitalista; más allá de que -como dicen sus asociados- fue por necesidad más que por voluntad. Volvieron a poner en el tapete la opción de autogestión colectiva e inspiraron, en alguna medida, al planteo de las políticas públicas llamadas socioproductivas. Más allá de que actualmente hay acercamientos, las cooperativas *resilientes* nacen sin vinculación directa con las *convencionales* y sus Federaciones. Por sus necesidades particulares se fueron reagrupando entre sí con el apoyo de Universidades y profesionales que aportaron sus esfuerzos al sostén jurídico y/o productivo, en tanto que el Estado se vincula con ellas, como decíamos, desde el Ministerio de Trabajo más que desde otros ámbitos. De modo -como ya lo hemos dicho- también aquí se produce una nueva divisoria, en este caso por diferenciarlas en cuanto a sus políticas de sostén. Las *resilientes* encuentran principalmente encause en políticas públicas del MTySS, en tanto que, las cooperativas *en construcción* quedan en manos del MDS, más allá de que ambas son cooperativas de trabajo.

En contexto de crisis económica, las cooperativas *resilientes* no se gestan con la motivación de aprovechar oportunidades para ejercer una actividad requerida socialmente, sino que se trata, mayoritariamente, de la reconversión de una empresa capitalista que -en quiebra o por vaciamiento- es abandonada por su/s dueño/s. Los empleados, condenados a un mercado de trabajo dominado por la estrechez y la precariedad, buscan el recurso de constituirse en cooperativistas para, mediante la ley de expropiación vigente, intentar conservar su fuente de trabajo.

Por lo tanto, las condiciones de trabajo y de remuneración de este tipo de cooperativas son inferiores, en general, a la media pactada en los convenios de trabajo y paritarias de

los diferentes sectores de la producción y servicios. De todos modos, acceden a doblegar los esfuerzos frente a la amenaza de desocupación o exclusión que encuentran en el mercado. Ex trabajadores, habituados a recibir órdenes a cambio de un salario, de pronto se ven en la situación de consensuar democráticamente -con principios y valores opuestos a los vivenciados- la producción, la paga y la redistribución del excedente, si lo hubiera. A este tipo de cooperativas de trabajo se suman las generadas por las políticas públicas donde sus asociados también se encuentran en un ámbito desconocido de acción; requiriendo de orientación y capacitación permanente.

Cabe aclarar sobre estas últimas que, y dicho por todos los funcionarios entrevistados entonces, la situación de degrado social en que se encontraba la población objetivo sorprendió y motivó a otras acciones prioritarias que frenaron el impulso inmediato de generación de trabajo productivo; altos índices de analfabetismo o instrucción incompleta, desconocimiento de oficios y nociones acerca del cooperativismo, hicieron que se gestasen varios programas de capacitación y el FinEs para concluir los estudios formales bajo una estructura paralela a la preexistente de Primarios y Secundarios para Adultos. La capacitación laboral quedó en mano de los capacitadores asignados a cada cooperativa quienes además gestionaban los lazos de éstas con el municipio y/o el MDS. Los Valores y Principios del cooperativismo así como los mecanismos de gestión y toma de decisiones, fueron impartidos por el INAES durante una jornada de pocas horas y como parte del trámite para otorgar la matriculación.

Pero veamos las condiciones laborales y de remuneración que alcanzan las cooperativas de trabajo, en especial las *en construcción*. A finales del 2014, el Salario Mínimo Vital y Móvil, fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil era de \$4.400 para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal completa de trabajo. En cambio, en la misma fecha, los cooperativistas *en construcción* recibían en el mejor de los casos, un total de \$2.600 mensuales compuestos por \$1.200 como anticipo de retorno, \$800 por presentismo y \$600 por productividad. La jornada es completa puesto que se considera a la capacitación como parte de las tareas diarias de 8 horas, pudiendo variar las proporciones de acuerdo a la evolución de cada

cooperativa. De tal modo, el puesto de empleo creado mediante las cooperativas *en construcción* tiene la característica de ser valorizado con menos del 60% de un salario mínimo, socialmente establecido y, aprobado por el mismo Estado.

Nos preguntamos ¿la promoción de cooperativas por parte del Estado alcanzó el objetivo propuesto de reinserción social de los sectores vulnerables? ¿Se generó empleo formal y los mecanismos de transferencia de recursos que permiten la inclusión de los sectores sociales excluidos del mercado del trabajo? Las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado nacen en una formalidad caracterizada por el Monotributo Social pero quedan distantes de los niveles de recuperación salarial que se evidenciaron en los sectores formales de la economía. Hasta la actualidad, no se observa que las mismas tengan una vinculación con el mercado formal de la economía, sino que permanecen bajo la tutela estatal, por tanto, su continuidad dependerá de partidas presupuestarias destinadas a darles sustento y a la voluntad política de sostenerlas.

¿Cómo podemos medir el éxito en las políticas tendientes a mejorar las condiciones socioeconómicas?; lo mismo sucede con la creación de puestos de trabajo, puede que crezcan numéricamente pero ¿cuál es la calidad de los mismos?, ¿respetan la media de las condiciones laborales de la población?, ¿permiten salir de las condiciones de pobreza y exclusión?

Las políticas socioproductivas de inclusión aplicadas por el Gobierno Nacional en esta última década, consiguen -a nuestro entender- logros acotados respecto a la intención de incluir a los sectores excluidos del mundo del trabajo.

Lo Vuolo (2010) es contundente respecto a las críticas al Programa 'Argentina Trabaja': *"Desde el lanzamiento del llamado "Programa de Ingreso Social con Trabajo" (conocido como 'Argentina Trabaja') se suceden las controversias públicas en torno al mismo. En particular, el programa es fuertemente cuestionado por la discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político-partidarias. (...) las reglas operativas del programa corporizan un modo de regulación de la cuestión social en el país que hace tiempo viene demostrando ser inadecuado e ineficaz (...) Por un lado, la visión "modernista-tecnocrática" entiende que las*

personas afectadas por el desempleo, la pobreza y la marginalidad padecen una suerte de enfermedad que hay que tratar con remedios especiales para evitar que no infecte al cuerpo social sano. Estos remedios se expresan en múltiples y diversos programas que pretenden promover las “potenciales” capacidades de esas personas como trabajadores y productores, obligándolas a emplearse en ocupaciones seleccionadas por el Estado; esta sería una especie de sala de espera transitoria hasta que el crecimiento económico y el mercado laboral esté en condiciones de emplearlas de manera normal. Esta visión se combina con otra de carácter “asistencial-represivo” que incorpora a los programas elementos de asistencia solidaria, reeducación y sanción con dos objetivos complementarios: i) evitar el peligro de disrupción social que representa la marginalidad; ii) discriminar entre los “malos” que no aceptan subordinarse a este modo de regulación y los “buenos” que sí lo hacen.” (Lo Vuolo, 2010:2-3)

Gabriel Kessler (2014) analiza diversos indicadores sociales y su evolución durante la década 2003-2013, en sus conclusiones respecto a la distribución del ingreso y el trabajo en Argentina señala:

“En un contexto de creación de empleo y de extensión de coberturas sociales, mejoraron las condiciones de vida de los asalariados registrados y disminuyó la desigualdad entre ellos”...[sin embargo presenta cuatro controversias que dice ser coincidentes entre los investigadores de la temática] “La primera se vincula con la mirada desde la distribución funcional del ingreso, es decir, la apropiación diferencial entre capital y asalariados, que, pese a las mejoras recientes, según algunos autores, no encuentran un quiebre de la tendencia de largo plazo al deterioro del salario real y la apropiación de las ganancias por productividad por parte del capital. La segunda tiene que ver con los trabajos que afirman el mantenimiento o el incremento de las brechas salariales entre los trabajadores protegidos y los no protegidos. (...) En tercer lugar, la inflación es un factor central que cuestiona las mejoras aparentes (...) Por último, el punto de debate más álgido por sus implicancias políticas y sociales es la hipótesis de la heterogeneidad estructural. Los trabajos que sostienen este argumento señalan el incremento de un polo marginal que ha crecido en paralelo a la mejora de los trabajadores protegidos. A diferencia de un modelo

de crecimiento inclusivo, se esboza uno polarizado entre las mejoras de un sector de trabajadores y la exclusión creciente de otro” (Kessler, 2014:109-111)

En este escenario es donde las nuevas cooperativas creadas desde las políticas públicas deben encontrar su continuidad. Una economía global en crisis que, desde 2008, ha desacelerado su crecimiento y no logra revertir los altos índices de desocupación principalmente en jóvenes y mujeres. El capitalismo sostiene su crecimiento en la concentración, en la mecanización y la sobreexplotación del trabajo, más que en la creación de empleo. Nuestro país no quedó ajeno a dicho fenómeno. El modelo industrial no ha generado inclusión social, por el contrario, el Estado fue dimensionando su rol de empleador y gestando políticas de empleo sostenidas con recursos propios. En el sector privado o en el mercado no legalizado se observó un crecimiento en la oferta laboral pero como trabajo precario o no registrado, los cuales -en su mayoría- no fueron formalizados ni jerarquizados en su totalidad, muchos autores -como Lindemboin (2015) y el propio Kessler (2014)- coinciden, éste ha crecido dentro de una economía marginal y con condiciones de explotación más agudas. La producción en talleres clandestinos y la venta en la vía pública denotan a simple vista su crecimiento.

En muchas ocasiones, las cooperativas *resilientes* se ven obligadas a vulnerar las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CyMAT) -propuestas por la OIT y ratificadas por nuestro país (jornada laboral, horas extras, trabajo nocturno, licencias por vacaciones, por maternidad, por enfermedad, etc.)- para seguir produciendo y contradiciendo sus propios principios de equidad para poder continuar activa.

Las cooperativas *en construcción*, como hemos visto, no difieren en mucho; aún más nacen precarizadas, vulnerables y sin perspectivas de poder sobrevivir si no es con el sostenimiento subsidiado del Estado.

Dichas circunstancias hace que las federaciones de cooperativas de trabajo en nuestro país, con escaso apoyo del sindicalismo formal, exijan al Poder Legislativo la aprobación de una legislación que contemple las particularidades de las cooperativas de trabajo, que las ayude a equipararse y mantener condiciones de trabajo y salariales por lo menos similares a las pactadas en paritarias en el sector privado.

Por otro lado, *“Respecto de la cobertura en salud y los aportes jubilatorios, podemos afirmar que si bien la inscripción de los cooperativistas en el monotributo social resulta un importante avance de la registración del trabajo y mejora las condiciones laborales, las protecciones que brinda son insuficientes para cumplir con los requerimientos de un trabajo decente en términos establecidos por la OIT”* (Hopp y Frega, 2012: 79)

Respecto a las jubilaciones, la única posibilidad de obtenerla es bajo la modalidad de percepción del haber mínimo. Muchas cooperativas de trabajo teniendo la posibilidad de incrementar su producción e ingresos para sus asociados, se encontraron con en el dilema de que si éstos aumentaban su haber, perdían los requisitos para el cobro de la Asignación Universal por Hijo, quedando sus ingresos totales reducidos. Es decir, sumar trabajos por fuera de los específicos de la política de inclusión, los vuelve a excluir ya que apenas superados los límites mínimos de un monotributista social, alcanzan temporariamente otra categoría tributaria que requiere de un pago mensual superior, por lo tanto, erosionando toda posible mejora de ingresos.

Es menester considerar un régimen especial jubilatorio que contemple las problemáticas de las cooperativas *resilientes* y las *en construcción*, permitiendo una adecuada respuesta para superar la situación de vulnerabilidad económico-social que ya viene atravesado a varias generaciones de trabajadores.

En este contexto, y previendo escenarios futuros aún más reticentes, la Federación de Cooperativas de Trabajo (Fecootra) en 2012 presentó en el Parlamento un anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo que -paradójicamente habiendo un parlamento con mayoría en ambas Cámaras de representantes afines al Ejecutivo que creó las cooperativas *en construcción* o sostuvo a las *resilientes*- nunca obtuvo tratamiento. En el primero de sus artículos definían su perfil y se planteaban la necesidad de mayor autonomía: *“Art. 1º La cooperativa de trabajo tiene como objetivo social único brindar trabajo a sus asociados, para ello podrá producir bienes y servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo”* (Feccotra, 2012). Se buscó mayor independencia de las políticas gubernamentales, consolidando una ley que, en el caso de aprobarse, las cooperativas *en construcción* hubieran tenido la opción de

generar su propio excedente y asimilarse a las *resilientes* en cuanto a su organización y determinación.

En las cooperativas *en construcción* podemos observar las dificultades para apropiarse de su propio destino, de proyectarse en una actividad futura y sin el apoyo y asesoramiento externo sea estatal o del movimiento cooperativo. Se contabilizó a cada “asociado” como un nuevo puesto de trabajo pero la realidad nos demuestra que las políticas derivaron más en a) capacitación laboral y/o formal -desconocimiento de los oficios, analfabetismo o instrucción formal incompleta, desconocimiento de los Principios y Valores del cooperativismo- y en b) contención social -indocumentados, violencia de género, situaciones de riesgo sanitario, etc- antes que en efectivos empleos productivos.

Si bien podemos resaltar los avances en capacitación, contención y ampliación de ciudadanía, las fuentes de trabajo generadas persisten vulnerables. Notamos que, dichas cooperativas, quedan doblemente expuestas; por un lado, a la coyuntura económica general del país que permite o no generar superávit o recursos suficientes y, por otro lado, a la coyuntura política gubernamental, es decir, la existencia o no de voluntad política en transferir ingresos hacia los sectores marginales.

En sus inicios, el kirchnerismo mostró su voluntad de generar trabajo y sostener para tal fin a las instituciones de la Economía Social o la llamada *Otra Economía*; sin embargo, durante todo su periodo de gobierno no aplicó un único criterio a la hora de brindar oportunidades de trabajo o de generarlo. Por ejemplo, el Ministerio de Economía impulsó prioritariamente a las PyMEs o los microemprendimientos, quedando el apoyo a las cooperativas casi exclusivamente circunscripto al Ministerio de Desarrollo Social y, en parte, al Ministerio de Trabajo. Es decir, relegadas a las políticas de desarrollo social más que a las de desarrollo económico.

El circuito de la economía formal se nutrió con instituciones propias del capitalismo y se habilitó la existencia de un circuito paralelo o subordinado en manos de políticas de sostén social que no tuvo injerencia en el mercado y absolutamente imposibilitado de motorizar un nuevo paradigma productivo. En las políticas socioproductivas

implementadas por el Estado la inserción no fue dada desde el trabajo colectivo -como fueron propuestas- sino por canales de capacitación.

Consideramos que, las cooperativas *en construcción* y *resilientes* seguirán así -más allá de los buenos propósitos en impulsarlas- en tanto no operen centralmente en la economía; están en un circuito paralelo, marginal; nunca priorizados en las licitaciones de obras de gran envergadura, generadoras de ganancia; dichos sectores fueron subsidiados para realizar tareas de mejoramiento local que no generan renta ni interés en el mercado.

Las cooperativas, en este contexto, son compatibles al sistema capitalista puesto que contienen al conflicto social y sus consecuencias negativas. El Estado opera sobre aquello que el mercado descarta y los asocia a un modelo cooperativo que nace alternativo pero relegado a un plano secundario y restringido solo a los sectores vulnerables; el cooperativismo no fue estimulado como recurso para la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, iniciado el camino hacia la capacitación tanto laboral como de instrucción formal requerido por los sectores vulnerables -relegados por décadas- y sumando a ello una incipiente visión cooperativista como recurso de reproducción de vida, creemos que no debemos desvalorizar o desaprovechar este pequeño paso hacia el largo camino de una alternativa superadora a lo emergente.

El camino no es la cooperativa utilizada políticamente por el Intendente o el Ministro de turno; una cáscara o fachada que encubre relaciones de desigualdad e inequidad. Cooperativas que encubren trabajo socialmente valioso a bajo costo, con asociados relegados a realizar tareas sin tomar decisiones y comprender el fenómeno en donde está inmerso.

Consideramos que la decisión tomada hacia 2013 por el INAES, para que un grupo de cooperativas *en construcción* sean capacitadas y asistidas por Federaciones de Cooperativas de Trabajo, es un paso trascendente puesto que las cooperativas *resilientes* transmitieron sus experiencias y contuvieron a las *en construcción* en un marco y estrategia de consolidación más afín al propio del movimiento cooperativo. Se busca evitar así, la débil circunstancia en la que fueron creadas, es decir, dependientes de los aportes estatales en un período de cierta abundancia presupuestaria y de voluntad

política. Las pocas cooperativas sobrevivientes que continúan en un contexto aún menos propicio con el cambio de gobierno que delega el crecimiento económico en las instituciones privadas de la economía de mercado. Las cooperativas *en construcción* solo pueden continuar un camino de consolidación si se enmarcan dentro del movimiento cooperativo.

Lo consideramos relevante, puesto que existen otras posturas que directamente consideran que las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado encubren el asistencialismo y no crean empleos genuinos: “Las cooperativas de trabajo constituyen una figura jurídica que ha generado grandes controversias debido a su uso fraudulento para encubrir relaciones laborales. A pesar de estos antecedentes, en los últimos años ha adquirido un notable protagonismo por parte de los programas asistenciales. Un acabado ejemplo lo constituye el Plan Argentina Trabaja, en el que las cooperativas son en la mayoría de los casos una fachada que incentiva viejas prácticas de clientelismo. Para resolver la pobreza es necesario generar empleos genuinos y en este sentido es clave avanzar en la modernización de la legislación laboral, contemplando un estatuto especial para las pequeñas empresas” (UCA, 2011: 1)

Sin desconocer el asistencialismo y la discrecionalidad que no pudieron o no quisieron ser superadas durante el kirchnerismo, la política de generación de empleo del macrismo se vislumbra para emprendedores o pequeños grupos organizados del mismo modo que cualquier empresa del capitalismo y dependiente de empresas más grandes, quienes determinan la actividad de éstos de acuerdo a sus lineamientos estratégicos y de interés. Queda desdibujada la propuesta de un desarrollo local y se refuerza la idea de un desarrollo signado por el mercado y a su ritmo de oportunidades.

Por eso entendemos que los acuerdos alcanzados con las federaciones cooperativas (Cooperar/Fecootra) o con la Comisión Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT), así como otras instituciones vinculadas al movimiento cooperativo de Argentina posibilitarían el sostén necesario para dar continuidad a las cooperativas gestadas por el Estado; es la manera de consolidarse y adquirir la independencia necesaria para su autodeterminación y construir un proyecto común con sus pares.

Rescatamos los avances que hacia este camino se han dado con el Programa Ingreso Social con Trabajo-Capacitación con Obra y el Programa Ingreso Social con Trabajo “Ellas Hacen”, puesto que superan las propuestas del Plan “Manos a la Obra” y a las primeras instancias del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” sabiendo que resta mucho camino por recorrer.

Los fondos invertidos en este tipo de políticas que apostaron a la conformación de cooperativas para generar trabajo, más allá de las críticas que puedan hacerse respecto al modo de gestionarse y lo resultante -si son o no cooperativas genuinas-, creemos que deben ser aprovechados de manera que sean fructíferos al movimiento cooperativo global; la continuidad de estas experiencias deben ser sostenidas y defendidas; perfeccionadas notablemente y adecuadas al modelo de cooperativismo que resulte del debate entre sus miembros.

Las cooperativas generadas por decisión estatal, ¿son actualmente cooperativas?, definitivamente, no. Pero si, embriones. ¿Debilitan al movimiento cooperativo al desvirtuar sus Valores y Principios? Algunos creen que sí al adoptar un formato pseudo cooperativo. Pero, dicho sea de paso, el movimiento cooperativo *convencional* también cuenta con ejemplos de cooperativas que no funcionan como tales, en el sentido estricto del concepto consensuado en la ACI y permanentemente está en discusión la extralimitación de los Valores y Principios. De modo que, se hace necesario un espacio de encuentro y de lucha común para sostener dicha visión de reproducción de la vida económico-social. Retroalimentarse como experiencias en marcha, sostenerse y transferir conocimientos y puntos de coincidencias.

En el Estado, creado en función de una economía capitalista, no podemos tener expectativas -ni las hemos tenido- de un cambio de sistema; pero sí lograr apoyo, mejores condiciones de desarrollo, mayor inserción y centralidad en sus políticas para el desarrollo del cooperativismo; es en dicho movimiento y en su crecimiento donde se pueden gestar una visión superadora, es el protagonista genuino que desde sus inicios viene peticionando dichos cambios.

Conclusiones propositivas

Por lo concluido hasta aquí, cuando el Estado planteó políticas públicas de impulso hacia “otra economía” o “economía alternativa” no las promovió a la sociedad en su conjunto, sino para los sectores excluidos del mercado de trabajo capitalista; siendo el Estado quien asume el intento de incluir en un subsistema periférico lo descartado por la centralidad. Pero decimos que, más allá de esta situación, es menester proponer algunas ideas que reviertan esta divisoria económico-social de modo que, las cooperativas ya constituidas por el Estado, contribuyan a consolidar una alternativa sólida de cambio. Pero para ello, es menester que primero se consoliden a sí mismas. Valoramos el acercamiento de las cooperativas *en construcción* al movimiento cooperativo nacional. De modo de obtener autonomía y desprenderse de la dependencia estatal, tal como dicho movimiento lo sostuvo desde sus orígenes.

Consideramos que, si el Estado verdaderamente se propone dar sostén a las cooperativas como modelo de producción alternativo, debería -en nuestro país- brindar su apoyo directamente al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos para que dicha institución - generada por voluntad de las cooperativas *convencionales* de manera autónoma y bajo la decisión colectiva de los cooperativistas y sumando a los pertenecientes a las cooperativas *resilientes* y *en construcción*- aplique, administre y distribuya la capacitación y financiación de las cooperativas que se van incorporando y en tanto necesiten de dicho apoyo.

Dar poder al cooperativismo, empoderarlo. Transfiriendo las partidas presupuestarias utilizadas por el MDS para promover trabajo cooperativo al IMFC se evitaría el uso político, el asistencialismo, la discrecionalidad y otras distorsiones que tienen que ver con las relaciones de propiedad y explotación propias del capitalismo y que se reproducen en las cooperativas cuando son gestadas desde el Estado. Quién debe promoverlas es el mismo movimiento cooperativo, utilizando los fondos para la capacitación cooperativa permanente, como está constituido en sus Principios. Una posibilidad de generar puestos de trabajo colectivo y solidario en su ámbito natural, sumadas al movimiento cooperativo y a sus instituciones de larga experiencia y trayectoria en Argentina.

Por otro lado, sería auspicioso que el Poder Legislativo debata y apruebe una ley que defina y establezca las características, derechos y obligaciones de las cooperativas de trabajo, tal como se reclama por más de una década.

El objetivo de crecimiento hacia “otra economía” o “economía alternativa” estará dando un verdadero avance cuando las cooperativas *en construcción* y las *resilientes* dejen de pertenecer a categorías diferentes y se reconozcan únicamente bajo el rótulo de “*cooperativas de trabajo*”.

También, cuando todas incorporen los Valores y Principios que las caracterizan y los lleven voluntaria y conscientemente a la práctica. De allí la necesidad de reforzar y difundir la capacitación para los asociados, en particular, pero hacia todo el tejido social en general. Que la opción de conformar una cooperativa sea voluntaria y consciente y no una necesidad emergente o impuesta.

En definitiva, cuando se conciba al cooperativismo como un modelo socioeconómico complejo, como una cultura que nace como resistencia. La cooperativa no es un formato con una particular manera de funcionar; es una institución que cuestiona y revierte un sistema de producción basado en la explotación, la propiedad privada y la especulación que generan desigualdad y exclusión.

Pero esta advertencia no cabe solamente a las cooperativas *en construcción* o las *resilientes*, también las cooperativas *convencionales* deben replantearse su esencia cuánto detecten que han adquirido y asimilado pautas del modelo capitalista de “empresa” o de “gerencia” en la gestión.

Sugerimos la necesidad de reincorporar la idea de cultura cooperativa, tal como fue concebida en sus orígenes. Respetar la forma sí, pero reforzar también su esencia.

Octubre 2017

Bibliografía

- ACI <http://www.aciamericas.coop/Principios-y-Valores-Cooperativos-4456>
- ACI América (2012) Plan Estratégico 2013-2016
http://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/plan_estrategico_y_operativo_2013-2016-2.pdf
- Basañes, Carlos C (2010) Análisis crítico sobre la relación entre la cooperativa de trabajo y sus asociados. Documento de Trabajo N° 69. CESOT-FCE/UBA en:
<http://www.econ.uba.ar/cesot/docs/documento%2069.pdf>
- Bobbio, Norberto (1989) Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política. Fondo Cultura Económica, México D.F.
- Coraggio, José L. (2007) Economía social, acción pública y política: hay vida después del neoliberalismo. 1° ed. CICCUS, Buenos Aires.
- Fecootra (2012) Anteproyecto de Ley de cooperativas de trabajo. Ver:
http://www.fecootra.org.ar/sites/default/files/documentos/anteproyecto_de_ley_de_cooperativas_de_trabajo_0.pdf
- Hopp, Malena (2010) Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008). Documento de Jóvenes Investigadores N°25. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- _____ (2013) El trabajo ¿medio de integración o recurso de asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011). Tesis presentada para Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires
- _____ y Frega, M. (2012) “Trabajo asociativo y políticas sociales: tensiones y potencialidades en la experiencia e implementación del Programa “Argentina Trabaja” En Revista Debate público. Reflexión Social. Año 2, número 3. Buenos Aires
- INAES (2008) Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina: Reempadronamiento nacional y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales. Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel (2014) Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (2010) El programa ‘Argentina Trabaja’ y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Documento de Trabajo N° 75 del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Buenos Aires
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014) Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacén. Buenos Aires.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%20informe,%20antecedentes%20creacion%20y%201er%20etapa.pdf>
- OIT. (2008) Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang--es/index.htm
- ONU (2010) A/RES/64/136 Las cooperativas en el desarrollo social. Ver <http://www.un.org/esa/socdev/documents/resolutions/2009/a-res-64-136-sp.pdf>
- Rofman, Alejandro (2013) La otra economía implica una batalla cultural. En Maidana, Daniel, Hacia otra economía. 1° ed, UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires
- UCA (2011) Informes de la Economía real, empleo y desarrollo social. Año VI, N° 29, febrero. Buenos Aires.