UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

UNTREF
VIRTUAL

Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro

Cooperativismo de Consumo

Verónica Dziencielsky

Índice

1- Concepto de cooperativismo de consumo.

2- Breve abordaje histórico del cooperativismo de consumo en el mundo y en Argentina.

3- El cooperativismo de consumo en la actualidad.

4- Los principales desafíos y potencialidades del cooperativismo de consumo.

5- Reflexiones finales.

6- Bibliografía.

1. Concepto de cooperativismo de consumo

Como hemos venido estudiando en esta unidad, el cooperativismo ha tenido la capacidad de adaptarse a distintas necesidades de sus asociados y asociadas a través de la historia. En este sentido, la institucionalidad y los principios del cooperativismo han permitido que se desarrollen

experiencias de distinta índole, organizadas por actores diferentes. También hemos podido observar la función social, económica y cultural que tienen estos emprendimientos. A modo de organizar los distintos tipos, hemos referido al cooperativismo de trabajo, de consumo y de provisión, conceptos y prácticas que iremos abordando a lo largo de toda la unidad 2. En dicha oportunidad señalamos que en las cooperativas de consumo "el acto cooperativo radica en el consumo de bienes o utilización de servicios por consumidores o usuarios finales, es decir que los dueños de la cooperativa son consumidores o usuarios que han buscado colectivizar la demanda de bienes o servicio". En esta definición podremos encontrar que estamos refiriendo al cooperativismo de consumidores o usuarios en general aunque luego pudimos profundizar en el tipo de cooperativas *según la actividad* que realizan donde hemos realizado mayores especificaciones. En este sentido, para esta clase, diferenciaremos al cooperativismo de usuarios en general del cooperativismo de consumo en particular.

Por ejemplo, la clase anterior la hemos dedicado a revisar un subtipo de cooperativismo de usuarios: el cooperativismo de servicios públicos. En esta oportunidad veremos una forma organizativa similar aunque con sus especificidades: las cooperativas de consumo o consumo de bienes. Oportunamente hemos definido a las "cooperativas de consumo de bienes" como las que están conformadas por "ciudadanos que desean adquirir o producir en conjunto, artículos para su propio consumo". Para obtener aún más precisión agregaremos otras características que nos permitirán comprender específicamente de qué hablamos cuando referimos a cooperativas de consumo en esta clase.

Según un manual de capacitación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), "las cooperativas de consumo están constituidas por personas que se unen con el objetivo de satisfacer su necesidad común de acceder a los bienes de consumo de uso personal y del hogar, en mejores condiciones de calidad y costo. Estas cooperativas compran productos al por mayor y, posteriormente, los venden a sus asociados con un pequeño margen de diferencia, que se destina a solventar los gastos de la entidad y a comprar nuevamente los productos."[1]

[1] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/consumo_aspectos_basicos.pdf

Según el estatuto modelo del mismo organismo, el objeto de las cooperativas de consumo sería "adquirir o producir por cuenta de la cooperativa para ser distribuidos entre los asociados, artículos de consumo, de uso personal y del hogar"[2]

Entonces, ¿en qué aspecto central coincide la cooperativa de consumo de bienes con las cooperativas de servicios públicos? Pues, en ambos casos quienes organizan el emprendimiento son sus asociados y asociadas en su carácter de personas consumidoras (entran en el mismo *tipo según el actor* que organiza). Estas personas se juntan con la intención de abastecerse de forma conjunta para obtener ventajas en relación a hacerlo de forma individual y aislada y donde el mercado y el Estado no ofrecen una alternativa superadora. Dicho esto es que podemos comprender que hay ciertas lógicas, dificultades y potencialidades que pueden encontrarse similares en estos dos formatos de cooperativa.

Sin embargo, es importante resaltar que, para diferenciar el cooperativismo de usuarios en general (donde podemos catalogar al de servicios públicos o el de vivienda en algunos casos) del cooperativismo de consumo como suele conocerse en nuestro país, vamos a referir con este último nombre a **las cooperativas que agrupan personas para el consumo específicamente de alimentos, artículos de higiene personal, limpieza y otros artículos del hogar**. Los objetivos que suelen primar en estas experiencias son: a) la adquisición de bienes o servicios a menor precio o mejor calidad, b) el acceso a algún tipo de bienes o servicios a los cuales no podrían acceder de forma individual.

Aclaradas estas cuestiones y antes de continuar con el resto de la clase queremos destacar la relevancia que tiene este tipo de emprendimiento para la organización de la comunidad. A través del hecho de comprar y abastecerse de forma conjunta se conforma una comunidad democrática donde se ponen en valor prácticas de ciudadanía sumamente valiosas y con gran impacto social. Entonces, mientras se elige un surtido específico de productos, quiénes serán sus proveedores, cuál será el precio para sus asociados y asociadas también se llevan adelante otra serie de prácticas. Para nombrar algunas de ellas podemos mencionar: elecciones democráticas de delegados o Consejo de Administración, conocimiento sobre el origen del producto, organización de eventos culturales y sociales y capacitación entre otras. De esta manera, queda

[2] http://www1.inaes.gob.ar/es/Normativas/resoluciones/INAC/00254_77.htm

en evidencia que un consumidor organizado (asociado a una cooperativa) se diferencia de un simple consumidor de un supermercado. Bradullard (1981) afirmaba que a partir del consumo las personas establecen relaciones no solo con los bienes sino también con la comunidad y con el mundo.

De esta manera, es interesante que podamos reflexionar en esta clase, ¿qué tipo de relaciones establece una cadena de supermercados internacional con la comunidad en la cual está establecida su tienda? ¿Las cooperativas de consumo practican otro tipo de vínculos? ¿Qué diferencias existen entre un consumidor aislado y atomizado con un consumidor cooperativo?

2. Breve abordaje histórico del cooperativismo de consumo en el mundo y en Argentina

La intención de este apartado es que nos permita conocer los distintos momentos por los que pasó el cooperativismo de consumo debido a que nos aporta herramientas concretas para analizarlo en la actualidad y poder pensarlo en un futuro. Teniendo en cuenta que ya tuvimos clases específicas de historia en este curso, intentaremos que no sea demasiado extenso pero que puedan quedarnos algunas señales o apreciaciones que nos permitan la distancia temporal necesaria para habilitar nuevas reflexiones. A modo de organizar los distintos períodos, haremos referencia a tres etapas anteriores a la actual -será vista en el próximo apartado-: *a.* surgimiento, *b.* desarrollo y *c.* decrecimiento.

El cooperativismo de consumo se ha desarrollado de forma paralela y dialéctica en términos doctrinarios y de las propias experiencias. En la práctica, la experiencia de Rochdale (1844) está catalogada como la primera cooperativa moderna; en términos teóricos el socialismo utópico ha planteado las ideas y fundamentos del cooperativismo. Este caso tan emblemático surge por un grupo de trabajadores textiles que deciden desarrollar un almacen de consumo basado en las propuestas de Robert Owen ante la imposibilidad de mejorar sus condiciones económicas a través de los reclamos realizados a sus empleadores. En su estatuto se encuentran los valores, principios y reglas de funcionamiento fundantes del movimiento cooperativo actualmente

nucleado en la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y es por esto que se lo considera la primera cooperativa si bien han existido otras experiencias similares con anterioridad[3].

En Francia, la Escuela de Nimes ha desarrollado en mayor profundidad estas ideas. De la mano de Charles Gide, acompañado de Bernard Levergne, Ernest Poisson y George Laserre, entre otros, postulaban la soberanía del consumidor. Esta consistía en el potencial del control del consumo para transformar la producción y la comercialización. De esta manera, se pretendía eliminar el lucro e igualar el precio al costo de producción, y la producción a las necesidades humanas - y no a la búsqueda de lucro. El objetivo era desplazar al sistema capitalista y conformar una república cooperativa.

La consolidación de este movimiento en Europa ha estado de la mano de la organización obrera y sindical razón por la cual ha sido un tema de intenso debate la cuestión de la neutralidad política tal como manifestaban los pioneros en sus primeros reglamentos internos. Luego, durante la Primera Guerra Mundial, las cooperativas de consumo han logrado sobrevivir y continuar abasteciendo de productos de primera necesidad en un contexto de gran complejidad. Esto ha generado un incremento de la masas de asociados y asociadas aunque en este caso menos ligados al movimiento obrero o por principios ideológicos y más vinculado al pragmatismo de garantizarse el abastecimiento (Brazda y Schediwy, 2003).

Estas experiencias hasta el momento exitosas en Europa han ingresado a nuestro país a partir de las olas inmigratorias. No todas han sostenido las prácticas cooperativas rochdeleanas ya que hasta la ley de cooperativas 1926 las condiciones y requisitos para ser denominada como cooperativa eran más difusos. Así se han fundado la Sociedad cooperativa de producción y consumo Buenos Aires (1875), la Sociedad Cooperativa de Almacenes (1884), la Cooperativa de Consumo de Capital Federal (1885), la Cooperativa de Panadería (1887) dentro del Club Vorwaerst, la Cooperativa Obrera de Consumo (1898) que si bien se liquidó para 1902, ha sido la base para la fundación del Hogar Obrera (1905) por parte de Juan B. Justo y Nicolás Repetto y la Cooperativa Obrera (1920) de Bahía Blanca, entre otras experiencias.

“El cooperativismo de consumo contaba en 1914 con 10 asociaciones y 4.693 asociados que representaban el 17% de los asociados de las 40 cooperativas existentes en el país” y “De las 90 cooperativas urbanas existentes en 1921, 42 se localizaban en la Ciudad de Buenos Aires, 31 en

[3] En Brigthon en 1827, William King ha impulsado una red de cooperativas de consumo y también ha existido la experiencia francesa de Le Commerce Vèridique et Social (1835) impulsada por Michel Derrion.

la provincia de Buenos Aires y 17 en las demás provincias. De éstas, 43 eran de consumo, contaban con 26.946 socios" (Castelao Caruana, Verbeke y Vuotto, 2013)

En 1932 surge la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC) a partir de la convocatoria del Hogar Obrero. Es interesante que esta iniciativa no solo tenía objetivos político-estratégicos sino que ha tenido un importante rol en términos económicos al funcionar como espacio de aprovisionamiento de mercaderías a través de su almacén mayorista o centros de distribución.

Desde este link podrán ingresar a la página de las FACC para conocer más sobre su historia y actualidad: https://www.faccargentina.coop/

La FACC estaba conformada por 226 cooperativas para el año 1952 y sus asociados y asociadas "se había multiplicado 2,5 veces con respecto al año 1945, alcanzando un total de 283.059 asociados" (Castelao Caruana et al., 2013)

En nuestro país, el comercio minorista desde 1950 en adelante comienza una transformación profunda modificándose los patrones de compra de espacios especializados y atomizados a los autoservicios donde la Cooperativa Obrera y el Hogar Obrero han sido precursores en Argentina. Avanzados los años 60 han aparecido capitales extranjeros en el sector para continuar y profundizar las transformaciones del consumo masivo minorista.

> **"Hacia fines de la década de 1960 se produjo en el cooperativismo de consumo una tendencia de fusión de pequeñas cooperativas locales a fin de construir entidades capaces de prestar más y mejores servicios. Así entre 1966 y 1970 se redujo el número de cooperativas registradas, no obstante el incremento de la base societaria." (Castalao Caruana et al., 2013)**

Para 1980, si bien la cantidad de cooperativas y de tiendas se había reducido, el número de asociados era de 1,2 millones aproximadamente. En este marco es que, de la mano con las políticas neoliberales, han ingresado las cadenas internacionales y se ha desarrollado el modelo del hipermercado, tendencia que el Hogar Obrero logró acompañar y salir fortalecido en un comienzo. Sin embargo, la profundización del modelo ha llevado a las cooperativas de consumo a situaciones críticas, muchas de ellas han quebrado y otras se han unido a El Hogar Obrero el

cual ha ingresado en concurso de acreedores en 1991[4]. Hasta ese momento, esta entidad representaba el 20% de la distribución minorista canalizada a través de sus supermercados "supercoop". En este contexto, la experiencia de la Cooperativa Obrera de Bahía Blanca es la que ha logrado sobrellevar las distintas crisis y el peso del cooperativismo de consumo en el sector es aproximadamente de un 4% del mercado (Masón y Zopi, 2013). Si bien la Cooperativa Obrera tiene este peso relativamente significativo, si tenemos en cuenta que compite con empresas trasnacionales como Carrefour, Walmart o Cencosud, este porcentaje de compras canalizadas a través de cooperativas de consumo deja en evidencia el retroceso que tuvo este sector en relación a su importancia histórica. No obstante, es importante destacar que la participación de la Cooperativa Obrera en las localidades donde participa aumenta su porcentaje de mercado, siendo en Bahía Blanca de un 60% lo que es un mejor indicador en términos de potencialidad del sector (Masón y Zopi, 2013). Otro dato relevante es que se estima que hay 1,4 millones de personas asociadas a estas cooperativas (Informe FACC 2013).

Para conocer más sobre la historia y actualidad del cooperativismo de consumo los y las invitamos a mirar este breve video: https://youtu.be/DpoC4vrZ4Sk

3. El cooperativismo de consumo en la actualidad

Como hemos revisado en el apartado anterior, el cooperativismo de consumo ha pasado por distintas etapas que las podríamos resumir en: surgimiento, desarrollo y decrecimiento. Sin embargo, el ciclo de la vida de este movimiento no termina allí; actualmente se observan vigentes tanto experiencias centenarias que aún persisten y se adaptan a la nueva coyuntura como organizaciones incipientes e innovadoras que surgen en las últimas décadas. Estas experiencias más jóvenes tienen aspectos comunes de raíz con las cooperativas clásicas aunque también tienen su impronta propia ya que surgen ante distintas necesidades de sus asociados y

[4] Esto pasó también en los países centrales. Según Raccanello (2012) "Como resultado de la portentosa avanzada del retail, la desaparición de cooperativas de consumo se multiplicó a escala global en pocos años. Comenzando por los Países Bajos y Bélgica (1972), y continuando en Francia con más de la mitad de su movimiento colapsado entre 1985 y 1986, la desaparición de las cooperativas de consumo se extendió al resto de Europa. Gigantes sociedades de consumo, como las alemanas Coop AG (1989-1990) y Coop Dortmund (1998), el grupo Samband de Islandia (1990 - 1993), la EKA finlandesa (1994) o Konsum Austria (1995), fueron desplomándose progresivamente"

asociadas. En este sentido, algunos dilemas u obstáculos para el crecimiento pueden ser comunes a ambos tipos de experiencia y otros serán más característicos de cada tipo.

Antes de avanzar en profundidad en cuáles son las tensiones actuales de las experiencias vigentes - cuestión que también detallaremos en los próximos apartados. Queremos presentar aquí algunos casos emblemáticos de otros países y también de Argentina, describiendo algunas de sus características más generales y algunas especificidades. Podrán ver en la tabla: nombre, sitio web, ubicación, año de surgimiento, datos sobre su tamaño y luego algunas particularidades específicas de cada experiencia. Verán también que recomendamos algunos videos institucionales.

Toda esta información descriptiva nos servirá para comprender la diversidad de experiencias y así poder adentrarnos en el objetivo de los siguientes apartados que implica reflexionar en conjunto sobre sus tensiones y problemáticas y sobre su potencial.

Casos en otros países

Nombre	Ubicación	Nacimiento	Tamaño	Particularidades
Eroski https://www.eroski.es/	País Vasco, España. Parte del grupo cooperativo Mondragón	1969	+6 millones de asociados/as consumidores/as 29 mil trabajadores/as Facturación: 5,2 millones de euros. Cantidad de tiendas: 1645	Sus asociados/as son consumidores/as y trabajadores/as con 50% de representación en la Asamblea. No es exclusiva de consumidores/as.
Park Slope Food Coop https://www.foodcoop.com/	Brooklyn, Estados Unidos	1973	Facturación: 39,4 millones de dólares en 2019 16mil asociados/as aproximadamente Trabajadores empleados: 65 Tiendas: 1	Los/as consumidores/as trabajan cada 4 semanas por 2 horas y 45 minutos. Esto lo hacen aproximadamente 14,5 mil personas. Aquí un video para consultar: https://www.youtube.com/watch?v=3rayQP2W3wg

The Co-operative Group del reino unido https://www.coop.co.uk/	Reino Unido	1863	Tiendas: 2500 Empleados: 70mil (tienen otros servicios) Asociados/as: 4,6millones	Video institucional: https://youtu.be/ZYKoQl0uAUw
Coop de Italia https://www.e-coop.it/	Italia	1854	6,7 millones de asociados/as 59 mil empleados/as 2120 tiendas	Ver este video: https://youtu.be/GaN9N6NZfys
La OSA https://laosa.coop/	Madrid, España	2014	1100 asociados/as 1 tienda	Asociados/as trabajan 3hs cada 4 semanas Ver video institucional: https://youtu.be/QHlKf-Sc3J4
La Louve https://cooplalouve.fr/	París, Francia	2010	1 tienda 6 mil asociados/as	Asociados/as trabajan 3hs cada 4 semanas.
Coop https://www.portalcoop.com.br/	Brasil	1954	32 tiendas 1,5 millones de asociados/as	Tiene otro tipo de actividades como farmacias.
Cooperativa la Ortiga http://laortiga.com	Sevilla, España	1992	Tiendas: 2 Facturación: 500mil euros Trabajadores/as: 6 personas en las tiendas	Consumidores ecológicos por definición
Coop Swiss	Suiza	1890	Socios: 2,6 millones Tiendas: 2200 Empleados: 86 mil	Conforma el TOP 10 de las cooperativas dedicadas al sector del retail.

Asociación cooperativa electoral (ACE) https://www.coopelectoral.com.uy/index.php	Uruguay	1944	16 tiendas	Tiene otro tipo de servicios también.

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas oficiales de cada cooperativa y del World Cooperative Monitor de la ACI.

Esta lista no es exhaustiva pero sí nos permite observar distintas experiencias. El listado fue realizado en función de la posibilidad de acceder a información.

Les compartimos algunos videos interesantes de las experiencias detalladas:

- **Supermercados cooperativos en Madrid:** https://www.youtube.com/watch?v=DczzRxA3CSo
- **A Brooklyn Story: The Park Slope Food Co-op**: https://www.youtube.com/watch?v=3rayQP2W3wg

	Si quieren conocer mayor detalle sobre la experiencia de Park Slope Food que motivó la creación de otra gran cantidad de cooperativas pueden consultar este documental.

En Argentina.

Si observamos el sector del cooperativismo de consumo en Argentina, es difícil comprenderlo por fuera del cooperativismo en general o de experiencias alternativas de comercialización de alimentos y productos de consumo masivo. Este sector está fuertemente integrado con otros actores de la Economía Social, Solidaria y Popular (ESSP) y dificulta su comprensión a partir de su especificidad.

Buscando en los padrones del INAES, las matrículas vigentes en el país son 710 si consideramos todas las que tengan al menos sección consumo; ahora bien, si seleccionamos solamente las cooperativas de consumo (a secas) encontraremos 43 entidades. Sin embargo, revisando las cooperativas que forman parte de estas 43, observamos que la mayoría no son estrictamente cooperativas de consumo si seguimos la definición del propio organismo, esto es, que estén encargadas de distribuir "alimentos, artículos de higiene personal, limpieza y otros artículos del hogar". De esta manera, existe una dificultad de comprender al sector de las cooperativas de consumo tal como las definimos en esta clase.

Por otro lado, si salimos del espacio institucional jurídico y recurrimos a las propias experiencias, podemos buscar información de estas cooperativas a través de redes o federaciones conformadas por las mismas. Sin embargo, a modo de dar algunos ejemplos, si identificamos las cooperativas y demás formas jurídicas asociadas a FACC (Federación Argentina de Cooperativas de Consumo), la gran mayoría no se dedica de forma prioritaria al objeto que ya definimos. Y si buscamos grupos de emprendimientos que se dedican a trabajar en este rubro encontramos por ejemplo la Red Nacional de Organizaciones Comercializadoras y de Consumo de la Economía Social Popular y Solidaria donde solamente una de las cooperativas es de consumo.

Aclarada esta dificultad, detallaremos aquí algunas experiencias de cooperativas de consumo vigentes en Argentina de las cuales pudimos encontrar actividad. De este universo de cooperativas forman parte las siguientes: Cooperativa Obrera, La Yumba, ConSol, Agronomía, Sumak Kawsay, Cooperativa de consumo solidario del pueblo, El Mensú, Hogar municipal cooperativa limitada de consumo, Cooperativa de Pan, El Almacén, Cooperativa Más Igualdad, El Mercadito, entre otras. A continuación, presentamos algunos casos relevantes de Argentina.

Nombre	**Ubicación**	**Nacimiento**	**Tamaño**	**Particularidades**
Cooperativa Obrera https://www.cooperativaobrera.coop/	Bahía Blanca, Buenos Aires con presencia en 4 provincias y en 70 ciudades	1920	128 tiendas 1,9 millones de asociados/as	Es la cooperativa de consumo de mayor peso en el mercado y de las cooperativas más grandes en Argentina.
La Yumba http://layumbacooperativa.org/	Ciudad de Buenos Aires	2014	+2000 asociados/as 1 tienda y nodos de consumo	Compra de productos de ESSP

ConSol https://consolcoop.net/	Ciudad de Buenos Aires	2012	1 tienda y 12 focos de consumo	Trabajan en conjunto con cooperativas de trabajo
Mercosol / Almacén cooperativo https://almacencooperativo.com.ar/	Río Cuarto, Córdoba	2016	1 tienda y nodos de consumo	Está registrada como consumo/vivienda
El mercadito	Santa Fé	2020		Funciona en distintos espacios en formato Feria

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas oficiales de las cooperativas, sus redes sociales y el padrón del INAES.

Para poder pensar el potencial del cooperativismo de consumo en nuestro país es importante conocer desde dónde partimos. Si observamos el listado de cooperativas de consumo vigentes, podemos identificar que, si bien la más importante en términos de tamaño (personas asociadas, facturación, cantidad de tiendas, etc.) es la Cooperativa Obrera, son muchas más la cantidad de experiencias surgidas en los últimos años. Además, estas experiencias han tenido una relevancia importante en términos sociales y culturales y una especificidad propia que es el hecho de que todas ellas buscan diferenciarse del formato de consumo que se presenta en las grandes empresas de supermercados. ¿Cómo se diferencian? Algunas características son: priorización de productos provenientes de la ESSP, la construcción y comunicación del precio de forma colectiva con proveedores y consumidores, utilización del espacio público o provisión de actividades culturales asociadas al proceso de compra, entre otras. Es interesante entonces mencionar que hoy en Argentina existen estos dos formatos de cooperativas de consumo:

1. Las de mayor antigüedad, que, si bien tienen grandes diferencias con los supermercados, presentan formatos de compra similares.

2. Las más jóvenes que, si bien son experiencias más pequeñas en el rubro, representan un nuevo paradigma de cooperativismo de consumo y han venido creciendo en cantidad de emprendimientos en la última década.

Nos interesa ahora reflexionar y preguntarnos, ¿qué posibilidades podrían tener estas nuevas cooperativas de transformarse en experiencias de mayor envergadura? ¿proliferaran mayor cantidad de pequeñas iniciativas o crecerán en tamaño las actuales? No sería oportuno intentar

prever qué es lo que pasará pero sí es importante comprender cuáles son sus principales dificultades y tensiones para su desarrollo si lo que pretendemos es el crecimiento de una forma alternativa de producir, comercializar y consumir alimentos y otros productos de consumo masivo regida por los principios y valores de la Economía Social.

4. Los principales desafíos y potencialidades del cooperativismo de consumo

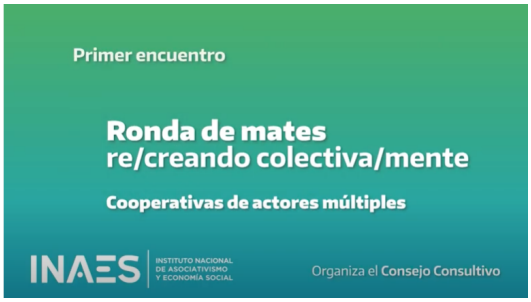
Como hemos revisado en esta clase, el cooperativismo de consumo en nuestro país y en el mundo tiene una larga trayectoria. También hemos identificado las experiencias existentes en la actualidad y su relevancia económica y simbólica, principalmente para el caso Argentino.

En este apartado queremos pensar de forma conjunta cuáles son los desafíos principales que enfrentan este tipo de cooperativas y realizarlo de una forma que nos permita poder pensar también en las potencialidades del sector. ¿Qué dificultades tienen estas cooperativas hoy en Argentina? ¿Habría posibilidad de abordarlas? ¿Estas experiencias podrían tender a consolidarse en el tiempo o son más bien una forma de organización que ha quedado obsoleta (tal como afirman Brazda y Schediwy) o que tendrá siempre una participación marginal?

A continuación señalamos algunas de las principales problemáticas aunque esta lista no pretende ser exhaustiva:

- ***La remuneración del trabajo***: como en toda organización y emprendimiento económico, llevar a la vida una cooperativa de consumo implica la existencia de trabajo. Sea en la gestión, la administración, el gobierno o de carácter operativo, el hecho de comprar productos para ser distribuidos entre personas asociadas es un esfuerzo, transforma la realidad y por lo tanto requiere trabajo. Ahora bien, la cooperativa decidirá a su interior -siempre considerando aspectos legales- cuál de ese trabajo es remunerado y cuál no (trabajo voluntario de asociados y asociadas), en qué condiciones y con qué regularidad. Hoy en día, sobretodo para las experiencias más pequeñas esto suele ser un tema central que genera conflictos en su interior y que amenaza de forma constante su sostenibilidad económica. Además, una vez decidido qué tipo de trabajo sería remunerado y cuál no, debe decidirse de forma conjunta qué tipo de vínculo tendrían estas personas trabajadoras con la cooperativa. ¿Serían empleadas en relación de dependencia? ¿Conformarían una cooperativa de trabajo que les provea el servicio? ¿Serían

trabajadores y trabajadoras independientes? Estas personas, ¿deberían ser asociadas consumidoras? Estos debates se encuentran en tensión al interior de las experiencias más jóvenes de cooperativismo de consumo. Y también forman parte de las discusiones sobre el cooperativismo multiactoral que se encuentra en debate en nuestro país.

<table>
<tr>
<td> 
</td>
<td>Para quienes les interese profundizar en el debate de las cooperativas de actores múltiples en nuestro país, los y las invitamos a ver un encuentro organizado desde el INAES para tal fin:

https://www.youtube.com/watch?v=VhnjfCFHcOw</td>
</tr>
</table>

En este sentido, una discusión que observamos ausente en las nuevas cooperativas de consumo de nuestro país es la posibilidad de organizar el trabajo a través de sus asociados y asociados en el formato que se realiza en Park Slope Food (EEUU), La OSA (España) o La Louve (Francia).

- ***Vínculo y participación de asociados y asociadas:*** a diferencia de experiencias cooperativas de trabajadores y trabajadoras, las cooperativas de las y los usuarios suelen tener una menor participación de sus integrantes en las asambleas y otras instancias de participación. Esto puede vincularse al tamaño que tienen donde, por lo general, muchas personas se asocian estrictamente como usuarias y en este caso como "consumidoras" pero no necesariamente se involucran en el proceso interno y aportan a la construcción del emprendimiento colectivo más allá de la compra. Esta tensión es una característica que comparten con otras entidades que asocian usuarios y usuarias como pueden ser las cooperativas de servicios públicos. Además, es una características que aplica no solo para el caso por ejemplo de la Cooperativa Obrera, sino también para las cooperativas más pequeñas. El desafío entonces estará en buscar mecanismos que estimulen la participación y que eviten el distanciamiento y la ajenidad del asociado de la conducción de la cooperativa.

  En la unidad número 5 sobre Herramientas para la Gestión eficiente de las entidades sin fines de lucro problematizaremos la participación y daremos herramientas concretas para estimularla en entidades asociativas.

- *La cuestión del precio:* como todo emprendimiento económico que pretenda sostenerse en el tiempo, es importante que se plantee una estrategia de precios. Poder poner un precio justo para sus consumidores, al mismo tiempo que retribuye el trabajo y paga un precio justo a los proveedores, es un desafío central. A diferencia de los emprendimientos que comercializan, sean lucrativos o solidarios, una cooperativa de consumo es una organización de los propios consumidores donde la posibilidad de aumentar los precios por encima a sus propios asociados y asociadas puede repercutir en la pérdida de sentido y finalidad para la cual la cooperativa fue creada. La posibilidad de decidir o influir en los precios estará en constante tensión no solo al interior de su operatoria sino también en vinculación con el margen de acción delimitado por el mercado altamente competitivo y concentrado donde se desempeñan.

- *Competencia en un mercado altamente concentrado:* este punto es nodal en el cooperativismo y repercute especialmente en el de consumo. Como dijimos al principio, estas entidades se dedican a vender a sus asociados y asociadas alimentos, artículos de higiene personal, limpieza y otros artículos del hogar, rubros altamente concentrados a nivel global y en nuestro país. Específicamente, en la distribución minorista de estos productos están las empresas supermercadistas que definen las reglas de mercado afectando a sus competidores más pequeños y también a productores y productoras y a personas consumidoras aisladas.

- *Una comunicación diferente.* Vinculado estrechamente con el punto anterior, un emprendimiento productivo perteneciente al campo de la ESSP convive en un mercado con empresas lucrativas. Imitar prácticas de gestión y comunicación propias de dicho sector puede ser una opción tentadora para las cooperativas, sin embargo, implicaría dejar relegados principios y valores de la Economía Social. Además, diferenciarse también podría ser una estrategia que permita acercarse a un público específico. Será desafío del sector poder comunicar sus prácticas solidarias, alcanzar públicos interesados en el consumo en el sector y lo que es aún más desafiante y valioso, poder llegar a un público no convencido al cual se le pueda demostrar que realizar las compras y pertenecer a una cooperativa de consumo es mejor para sus consumidores y para el desarrollo de una sociedad más igualitaria (Fernández Miranda, 2015).

- *Baja articulación o identidad como sector específico:* como hemos remarcado en el apartado anterior, las cooperativas de consumo hoy en Argentina, si bien están nucleadas en la FACC o conforman Redes con otro tipo de entidades, carecen de un espacio propio y continuo donde las que se dedican a la compra de "alimentos, artículos de higiene personal, limpieza y otros artículos del hogar" puedan discutir y pensar en conjunto alternativas para sus actuales problemáticas y pensar el desarrollo del sector a mediano y largo plazo. En este mismo sentido, también observamos que tienen una baja articulación con las asociaciones de consumidores reguladas por la Ley de Defensa del Consumidor.

5. Reflexiones finales

En esta clase dedicada al cooperativismo de consumo hemos definido qué tipo de organizaciones consideramos en este grupo y cómo dialogan con otros tipos de cooperativas. Asimismo, pudimos retomar su origen histórico y doctrinario, cómo fue su desarrollo y, en algunos casos, cómo han ido desapareciendo algunos casos emblemáticos en el mundo y en nuestro país. Este abordaje nos permitió encuadrar el conocimiento de las experiencias actuales de cooperativas de consumo y sus principales características y problemáticas. En este apartado final queremos reflexionar sobre la importancia de estas cooperativas en nuestra sociedad.

- **Funcionan como empresas testigo:** esta es una característica mencionada recurrentemente en el sector (Raccanello, 2012). Considerando el contexto inflacionario de nuestro país, este aspecto toma una relevancia central.

- El hecho de que el **consumidor** esté **organizado** permite que nuevas demandas sociales puedan ser canalizadas como por ejemplo sucede con la alimentación saludable, el trabajo digno, el origen de los productos, el cuidado del medioambiente y el consumo responsable[5].

- Las **prácticas democráticas** que llevan adelante sus asociados y asociadas tiene un potencial transformador no solo al interior de la entidad y según sus preferencias (tal como se menciona en el punto anterior) sino también en su carácter político y de transformación social. Es un espacio concreto para pensar al consumidor no solo como

[5] En la última unidad de nuestro Curso abordaremos en mayor profundidad algunas de estas cuestiones.

un sujeto de derecho individualizado sino como un sujeto político que logra, a partir de sus prácticas, dimensionar la capacidad de transformación de la ciudadanía organizada.

¿Qué otras ventajas consideran que puede tener el desarrollo de las cooperativas de consumo?

Para finalizar, nos parece importante mencionar la necesidad que tiene el sector de dialogar y generar espacios de construcción colectiva que les permitan sortear sus principales problemáticas. Una agenda urgente para estas cooperativas estará atravesada por la posibilidad de concretar cooperativas de actores múltiples, mejorar aspectos logísticos y de gestión, aumentar la participación e involucramiento de las y los asociados. También evaluar diversas opciones para la gestión del trabajo.

¿Es posible generar otro tipo de consumo que sea responsable? ¿Qué rol podrían cumplir las cooperativas de consumo en este sentido?

6. Bibliografía

Brazda, J. y Schediwy, R. (2003). Esbozo histórico de las cooperativas de consumo. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa, Vol 44, pp. 105-136

Baudrillard, J. (1981). El sistema de los objetos. Siglo XXI.

Castelao Caruana, M., Verbeke, G. y Vuotto, M. (2012) " El cooperativismo de consumo en la Argentina, balance y perspectivas" VII Encuentro de Investigadores Latinoamericanos en Cooperativismo, "Innovación Social y Desarrollo Cooperativo" Santiago de Chile, 13 y 14 de noviembre de 2012.

Dziencielsky, V. (2019) "Comercialización y consumo de alimentos en la economía social y solidaria : sistematización de tres experiencias de la Ciudad de Buenos Aires". Tesis de Maestría. Disponibe en: https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/1343/1/TMAG-EEYN-2019-DV.pdf

Dziencielsky, V. (2020) "La comercialización alternativa de alimentos en la ciudad de Buenos Aires: fortalezas y desafíos. En Revista Segunda Época, Universidad Nacional de Quilmes

Fernández Miranda, R. (2015) Interpelar la ideología del consumismo: Reflexiones sobre consumismo, publicidad y los retos de la Economía Social y Solidaria. En Revista Idelcoop.

Martínez Charterina, A (2011). «Evolución Del Cooperativismo De Consumo». Boletín De La Asociación Internacional De Derecho Cooperativo, n.º 45 (diciembre), 133-60. https://doi.org/10.18543/baidc-45-2011pp133-160.

Masón, R. y Zoppi, R. "El Cooperativismo de Consumo en la Argentina", GIDECOOP – Universidad Nacional del Sur (2013), Publicación Nro. 17, Bahía Blanca.

Garteiz-Aurrecoa, J. D. (2011). El cooperativismo de consumo: orígenes y actualidad. Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo, (45), 217-224.

Gutman, G. (1997) Transformaciones recientes en la distribución de alimentos en Argentina, Buenos 20 Aires SAGPyA/IICA, Buenos Aires

Raccanello, M. (2012). Desarrollo institucional de las organizaciones cooperativas y su literatura: el caso del cooperativismo de consumo. Revista Del Centro De Estudios De Sociología Del Trabajo (CESOT), (4), 27-68. Recuperado a partir de http://ojs.econ.uba.ar/index.php/CESOT/article/view/510

Plotinsky, D. "Historia del cooperativismo 2: Primeras experiencias en el cooperativismo de consumo". Centro Cultural de la Cooperación disponible en: https://www.centrocultural.coop/blogs/cooperativismo/2017/07/08/historia-del-cooperativismo-2-primeras-experiencias-en-el

UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

UNTREF
VIRTUAL

Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro

Las Cooperativas de Cuidado en Argentina

Por Marina Veleda

ÍNDICE:

1. Introducción
2. Las Cooperativas que brindan servicios de cuidados
   - 2.1 Contextos de surgimiento
   - 2.2 Perfil de sus integrantes
   - 2.3 Dimensión económica
   - 2.4 Organización del servicio y vinculación con las familias usuarias
   - 2.5 Impacto socio cultural y subjetivo
   - 2.6 Redes e integración con otros actores
   - 2.7 Perspectivas
3. ¿Cómo avanzar en su fortalecimiento y conformar nuevas? Actores, Recursos y Estrategias
   - 3.1 El movimiento cooperativo organizado
   - 3.2 El Estado
   - 3.3 El Mutualismo
   - 3.4 La Academia
   - 3.5 Los grupos pre-cooperativos y las propias cooperativas de cuidados
4. Ideas finales
5. Bibliografía

1. Introducción

En esta segunda parte de la clase nos enfocamos a analizar y presentar la experiencia de las Cooperativas de Trabajo que brindan servicios de cuidados. En una especie de diagnóstico organizacional podremos conocer sus orígenes, el perfil de sus integrantes, aspectos económicos, cómo organizan elservicio y se vinculan con las familias usuarias, el impacto socio cultural y subjetivo, entre otros ejes.

Dentro de estas experiencias podríamos hacer una división entre aquellas cooperativas que se dedican al cuidado centrado en personas adultas mayores de las que lo hacen con primera infancia y con personas con discapacidad. Y a su vez también deberíamos agregar a aquellas dedicadas a la atención de padecimientos psíquicos que no necesariamente conlleven una discapacidad física.

En esta clase haremos hincapié en el desarrollo de cooperativas de trabajo conformadas por personas especializadas en el cuidado de personas mayores, ya que están teniendo un impacto y visibilidad relevante. Cabe señalar que en muchos casos estas cooperativas no sólo son un genuino espacio de inclusión laboral para muchas personas (principalmente mujeres) que autogestionan su propia empresa sino que también brindan un servicio de calidad cada vez más esencial para la sociedad y las personas mayores de sus comunidades. La mayoría se centra en el cuidado de personas a domicilio, y otras pocas gestionan centros residenciales de adultos mayores.

Algunas de estas cooperativas se encuentran asociadas a FECOOTRA y en su mayoría integran una potente red de cooperativas de cuidado, en articulación con profesionales de universidades públicas (UNTREF, UNQ, UNLA y Univ. de Chubut) y la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM).

Por último, cerramos la clase con algunas propuestas que permitan pensar de qué modo es posible fortalecer las cooperativas de trabajo que brindan servicios de cuidados así como las cooperativas sociales en general, y estimular la conformación de nuevas. Lejos estamos de querer o poder brindar propuestas que clausuren los ejes abordados, sino todo lo contrario. Nuestra intención es presentar y sistematizar algunas primeras líneas desarrolladas que sin dudas podremos debatir y ampliar en los espacios de intercambio del curso de posgrado.

2 – Las Cooperativas que brindan servicios de cuidados

2.1 Contextos de surgimiento. Aproximadamente desde el año 2010, distintos espacios gubernamentales locales y nacionales desarrollaron diferentes cursos de capacitación para cuidadoras/es domiciliarias/os que significaron un impulso para la conformación de cooperativas de trabajo.

Espacios de encuentro y de intercambio que facilitaron la posibilidad de compartir experiencias y visualizar que, si proyectaban trabajar en forma asociativa, concretamente bajo la forma cooperativa, les brindaría mejores condiciones, podrían defender mejor sus derechos al mismo tiempo que fortalecerían el trabajo a través de la optimización del servicio de cuidados. (Bottini et al, 2019)

Se puede señalar que en esos casos, sin una intención explícita o una política pública concreta de acompañar procesos de organización colectiva de los cuidados, esas propuestas formativas tuvieron un impacto indirectoen dicho surgimiento.

No obstante cabe señalar que la primera **Cooperativa de este tipo ("Soltrecha")**[1] ubicada en Resistencia, Chaco, nace en el año 2001 impulsada por iniciativa de la Asociación Trentinos en el Mundo para dar asistencia y mejorar las condiciones de vida de sus descendientes en ambas localidades. En septiembre de 2021 cumple 20 años de existencia y de un trabajo ininterrumpido en su comunidad.

También hay experiencias como **Vital Asistencia (La Pampa)** y **Acompañándolos (Tres Arroyos)** que se conformaron a partir de una idea/proyecto personal de una de las integrantes (quienes luego asumirían la presidencia de las cooperativas), que a través de su liderazgo y motivación a otras personas (generalmente vinculadas por lazos afectivos: amigas, familiares) fueron logrando conformar y consolidar un grupo de trabajo. En esta línea la **Cooperativa de Cuidadores de Mar del Plata** es la más grande de nuestro país y una de las que presenta el proyecto más consolidado con logros y un reconocimiento local y nacional sumamente destacable.[2] Para un breve acercamiento a la experiencia de esta cooperativa pueden escuchar a Elsa Miori, su presidenta, en este video: https://youtu.be/d5wFPLulU5o

[1] Para ampliar información, ver: www.facebook.com/CoopSoltrecha

[2] Para ampliar información, ver: www.facebook.com/cooperativadecuidadoresmdp

Finalmente, también identificamos un origen diferente en la **Cooperativa "Manos unidas" de Esquel (Chubut)**, que administra un "Hogar" o Residencia y ha tenido un inicio similar a otras "Empresas Recuperadas", luego que en 2011 la Sociedad de Responsabilidad Limitada a cargo del establecimiento presentara la quiebra. Las familias que tenían allí internados a sus familiares y con vínculo directo con las cuidadoras, les solicitaron y estimularon para que continuaran gestionando el Hogar y les sugirieron la idea de conformar una cooperativa de trabajo.

Independientemente de esos matices en el origen, en el camino de organizarse como cooperativa se observa un denominador común en relación a la relativa soledad en la que han tenido que avanzar y la manifiesta dificultad sobre todo en los trámites constitutivos, que además demoran en demasía la obtención de la matrícula para funcionar.

Creemos que esta situación paulatinamente se está comenzando a revertir en parte (aunque no exclusivamente) producto del acercamiento realizado desde un conjunto de universidades[3], que de manera conjunta vienen estudiando y visibilizando el potente trabajo de estas organizaciones, contribuyendo a construir redes entre ellas a pesar de la distancia geográfica, generando mecanismos de asesoramiento, de vinculación con Federaciones y otros ámbitos gubernamentales nacionales, como por ejemplo con la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM).

No obstante, las referentes de estas cooperativas, han manifestado que la elección de trabajar con otros y otras contiene también el desafío de aprender a participar, a involucrarse con la construcción de normas y la toma de decisiones, a organizarse de manera conjunta, a transitar conflictos y cimentar consensos.

Esta "parte" del trabajo es vivenciada por las cooperativas como una de las más complejas, aunque como otra cara de una misma moneda ponderan la gratificación, los beneficios y el impacto favorable en sus vidas y su trabajo, el integrar estos proyectos colectivos. Este impacto no es sólo económico, por la mejora concreta y palpable en sus ingresos, sino también social tanto por tratarse de espacios que insertan mayormente a sectores vulnerables así como por el hecho de poder contar con el respaldo de un grupo para una labor que se realiza de manera muy aislada y que contiene en su seno una carga emocional muy fuerte.

Por último, también se observa un impacto cultural porque gracias a ser parte de estas cooperativas tienen acceso fluido a capacitaciones y han profundizado así su formación, profesionalizando su función, al mismo tiempo que aquel aprendizaje de ser parte de un colectivo, ha empoderado a estas personas, afianzando y reconstruyendo lazos sociales de solidaridad.

[3] Universidades Nacionales de Tres de Febrero, de Lanús y Quilmes y la Provincial del Chubut, desde donde se desarrolló durante 2018 y 2019 la Investigación aplicada financiada en parte por la Secretaría de Políticas Universitarias a las Cooperativas que prestan servicios de cuidados y a las empresas sociales de salud mental: hacia el fortalecimiento de un actor social en crecimiento. Más información en http://cooperacionsocial.org.ar/.

2.2 Perfil de sus integrantes. En términos generales podemos decir que este conjunto de cooperativas[4] brindan trabajo a más de 500/600 personas, de las cuales más del 90% son mujeres. Existen cooperativas grandes (entre 40 a 120 integrantes), medianas (entre 15 y 30 integrantes) y otras más pequeñas (entre 6 y 10 integrantes) en proceso de maduración. (Bottini et al, 2019)

No obstante esas diferencias en la escala tienen en común el perfil de las personas que las integran. En su gran mayoría provienen de sectores en situación de vulnerabilidad: mujeres desocupadas, con escaso recorrido en la educación formal y en muchos casos único sostén de sus familias. Mayormente se encuentran cuidadoras con o sin certificación, auxiliares de enfermería, auxiliares gerontológicos, y en menor medida licenciadas/os en enfermería, terapistas ocupacionales, acompañantes terapéuticos, etc. Si bien algunas cooperativas se inclinan más hacia alguna formación que a otra, en su mayoría lo esencial es contar con herramientas y conocimientos en el "arte de cuidar". Es decir, que lo central es contar con capacitación específica como cuidadores/as. En las cooperativas con un grado de consolidación mayor, se integran otros perfiles profesionales complementarios que fortalecen ampliamente la organización del trabajo, tales como psicólogas y trabajadoras sociales. La diversificación del perfil de formación de las integrantes permite mayor amplitud en el servicio de las cooperativas, pudiendo cubrir un sinfín de requerimientos de servicios personales de cuidados y apoyos.

En varias cooperativas reconocen que en el proceso de incorporar nuevas personas asociadas, lo principal es conocer la personalidad con el doble fin de comprobar si cuentan con las habilidades afectivas para la tarea así como para incorporarse a un grupo de trabajo cooperativo.

Un aspecto a destacar en cuanto a los perfiles es la presencia de fuertes liderazgos, generalmente expresados en quienes asumen la presidencia. Al inicio del proceso de conformación de las cooperativas implica un elemento facilitador pero luego de cierta maduración grupal, es un factor que aparece "enquistado" en la dinámica colectiva porque resulta complejo desarrollar nuevos liderazgos que acompañen, complementen y/o reemplacen aquellos. (Bottini et al, 2019)

Se observa entonces que un eje importante a desarrollar en las integrantes son las habilidades sociales que permitan desarrollar capacidades de conducción y dirigencia cooperativa para la sostenibilidad de lasmismas.

2.3 Dimensión económica. No todas las cooperativas cuentan con una sede en cuyos casos consiguen espacios prestados para realizar sus reuniones (en edificios públicos y/o en casas particulares de las asociadas). Esta cuestión, si bien no es un obstáculo en lo absoluto para el inicio de la actividad cooperativa (e incluso se presenta como un facilitador a la hora de pensar la conformación de nuevos grupos cooperativos), si se observa como un desafío importante a saldar en el proceso de maduración de los proyectos, ya que permitiría un salto cualitativo por la optimización de la administración, la organización y la consolidación del grupo cooperativo, fortaleciendo el sentido de pertenencia.

En cuanto al valor que establecen para el servicio que brindan en muchos casos están por debajo de lo que cobran otras empresas similares con fines de lucro, al mismo tiempo que las

[4] Se hace mención a las cooperativas relevadas en el proyecto de investigación referido en la cita precedente.

cuidadoras estarían percibiendo un ingreso mayor que en aquellas. Esta cuestión se debe claramente a la ausencia de intermediación que permite pautar un precio justo para usuarios y trabajadoras.

También hay cooperativas con precios que no son los más económicos del mercado, en cuyos casos destacan que el factor distintivo es la calidad del servicio, ya que garantizan una serie de servicios complementarios que no ofrecen otras prestadoras individuales o empresas lucrativas.

En relación a este punto se destaca la calidad de "precio justo" que logran establecer estas organizaciones, tanto para las trabajadoras, quienes logran mejores condiciones, como para las familias usuarias del servicio, de modo de cuidar la sostenibilidad del vínculo.

Por otra parte el precio del servicio se pauta en función de múltiples variables y se lo hace de manera participativa. Centralmente se considera el tipo de servicio de cuidado que se requiere, ya que no es lo mismo atender a una persona postrada que a otra que tiene autonomía (también si es durante el día o la noche, día de semana o fin de semana, etc.).

Por otra parte, los ingresos (en concepto de "retorno") que perciben las personas trabajadoras en la totalidad de las cooperativas están supeditados a la cantidad de horas trabajadas, las que son definidas con gran flexibilidad, ya que cada integrante expresa los días y horarios que le resultan posibles realizar su labor. Este punto lo destacan fuertemente en comparación con otros lugares de trabajo donde deben acomodarse a días y horarios establecidos por otros (generalmente los "clientes" y/o los "patrones"), sin posibilidad de participación y decisión por parte de las/los trabajadores.

Por último, las cooperativas más consolidadas han manifestado que han logrado establecer convenios con obras sociales y mutuales, mientras que aquellas en proceso de maduración, aún no cuentan con una base que les permita esperar pagos diferidos por aquellas.

Cabe subrayar la importancia de generar estos vínculos y articulaciones en cuanto a la gestión del mercado, ya que es clave para la sostenibilidad de la cooperativa. Poder diversificar la oferta de servicios es central para ampliar los mercados posibles y garantizar trabajo para todas las cuidadoras, al mismo tiempo que permitiría llegar a brindar el servicio a sectores más desfavorecidos económicamente, quienes accederían a los mismos a través de la cobertura de sus obras sociales.

Entre las cooperativas más consolidadas también mencionan que otro beneficio económico a destacar es la posibilidad -para muchas personas por primera vez en su vida- de ingresar al circuito bancario y, de sumano, a pequeños préstamos y otras facilidades.

En algunas entidades ya han podido conformar fondos propios que utilizan para casos de enfermedad, vacaciones, o incluso un retorno mayor a fin de año similar al "aguinaldo".

2.4 Organización del servicio y vinculación con las familias usuarias. En términos generales las cooperativas brindan cuidados, acompañamiento y asistencia a personas mayores

y/o con alguna discapacidad y, en menor medida brindan cuidados a la primera infancia. En general reconocen que gran parte de las familias que contratan sus servicios corresponden a un sector socioeconómico medio o medio- alto. La vinculación que se va generando con ellas a lo largo del tiempo se caracteriza por una fuerte confianza y acompañamiento mutuo, que redunda en la promoción del servicio, ya que las familias se transforman en las difusoras a través del "boca en boca" que se presenta como el canal más potente a nivel local.

Las cooperativas han hecho un gran esfuerzo para desarrollar nuevas formas de organizar el trabajo que respondan a lógicas de inclusión y que valoricen el trabajo de las cuidadoras. En este sentido uno de los temas más importantes tiene que ver con la regularización y profesionalización del servicio de cuidado que responde a la búsqueda de eficiencia y eficacia.

En todas estas entidades existe una persona o conjunto de personas que se encargan de recibir la solicitud del servicio, realizan una o dos entrevistas a la familia a través de la cual pueden conocer las características y necesidades de la persona a cuidar, así como transmiten las condiciones y beneficios de contratación del servicio de la cooperativa.

Previamente al inicio de la actividad, se firma un Acuerdo o Convenio entre la Familia y la Cooperativa en donde quedan establecidas todas las condiciones, derechos y obligaciones de las dos partes respecto del servicio.

A su vez, en los casos más consolidados cuentan con el rol de un/a trabajador/a social o similar, que cumple la función de acompañar y regular la labor de las cuidadoras así como de relevar las impresiones y necesidades de las familias. Ello permite un sistema de información claro y transparente que ofrece tranquilidad a ambas partes. Las integrantes sostienen que las familias valoran que el servicio sea ofrecido a través de una cooperativa, que otorga un valor agregado que va más allá de la mera prestación.

"Puertas adentro", algunas cooperativas cuentan con un reglamento interno o "acuerdo de convivencia" donde fijan las pautas de trabajo, las que son democráticamente consensuadas. Estas reglamentaciones ayudan a fijar parámetros de vinculación, de actuación y de compromiso de las personas trabajadoras para con la cooperativa y con las familias que atienden.

En relación a la dimensión "administrativa" de las Cooperativas, pero también y de modo más acentuado la dimensión relativa a la organización colectiva y específica del servicio de cuidados, es coincidente la sensación de dificultad o complejidad en la tarea. Ello fundamentalmente porque se han encontrado muy solas y han tenido que aprender y desplegar la creatividad para resolver cuestiones que no estaban estipuladas en ningún lugar y para las cuales contaban con muy pocas referencias.

Otra cuestión a destacar que contribuye a ofrecer un servicio de calidad es la presencia en algunas cooperativas de espacios de contención y reflexión para las cuidadoras, considerando que la labor que desarrollan se caracteriza por una profunda carga emocional.

Se observa entonces la preocupación y acciones concretas que ofrecen el cuidado del/la cuidador/a, que indefectiblemente tiene su impacto en la calidad del servicio brindado.

Les sugiero ahora mirar este breve audiovisual donde las propias referentes destacan en qué se destaca el servicio que brindan desde sus cooperativas: https://youtu.be/mMw0dFilIRM

2.5 Impacto socio cultural y subjetivo. En las entrevistas y conversaciones realizadas a referentes de estas cooperativas surge un denominador común en relación al impacto subjetivo que implica sumarse y desarrollar una tarea de cuidado desde una modalidad cooperativa. En términos de aprendizaje la primera referencia alude al desarrollo de habilidades y recursos personales que no habían sido desarrollados previamente ni puestos en práctica. Se observa una autopercepción de cambio personal, empoderamiento y posicionamiento que se despliega a otros ámbitos de la vida y el entorno, a partir de los aprendizajes generados dentro de la cooperativa.

Otro aspecto común a destacar es la avidez por la capacitación permanente y la preocupación por el acompañamiento de las nuevas integrantes, en función de preservar la calidad del servicio que prestan las cooperativas (Bottini et al, 2019).

En esta línea, las cooperativas más consolidadas asumen el rol de entidades capacitadoras de sus potenciales nuevas integrantes así como establecen mecanismos de transmisión de la cultura organizacional que permita ir forjando el sentido de pertenencia y compromiso con la misma. En esta línea se destacan los aprendizajes en relación a lo grupal: lo que implica trabajar con otras/os, la importancia de la participación, el respeto al trabajo y al cuidado de la/os compañera/os. La solidaridad y el compañerismo aparecen como claves que tienen impacto no sólo en el ámbito del trabajo sino en la calidad de vida de las/los integrantes de las cooperativas.
Aquí les sugiero este otro breve audiovisual donde las referentes de las Cooperativas mencionan el significado que tiene para ellas ser integrantes de estas organizaciones: https://youtu.be/SSJ71B2S15c

2.6 Redes e integración con otros actores. En su gran mayoría estas cooperativas se han consolidado o lo están haciendo con escaso acompañamiento por parte del Estado u otros actores relevantes de sus comunidades. (Bottini et al, 2019).

No obstante, también debemos mencionar que desde fines de 2018 se observa cierta tendencia a un despliegue mayor de estrategias articuladoras tanto a nivel territorial por cada una de estas cooperativas, como entre ellas producto de un nivel mayor de integración. El haberse conocido personalmente entre varias de ellas, el formar parte de grupos (ya sea de WhatsApp o de vía mailing) específicos de cooperativas de cuidados de todo el país que permite cierto acercamiento y socialización de información, iniciativas, dificultades compartidas y nuevos proyectos, ha impactado claramente en la conformación de una identidad común. Al mismo tiempo ello facilita su visibilidad desde diferentes ámbitos estatales, tanto a nivel local, como nacional. En esta línea, cabe señalar que la DINAPAM está trabajando en la incorporación de las Cooperativas de Cuidados en el Registro Nacional de cuidadoras y cuidadores domiciliarios que hasta el momento sólo permitía la inclusión de personas físicas.

Por otra parte, los vínculos con los gobiernos municipales son diversos, desde una muy buena vinculación a la ausencia total de la misma. En el caso de las organizaciones con mayor desarrollo, se observa mayor sinergia entre organizaciones que impactan fuertemente en su crecimiento.

2.7 Perspectivas. Existe un denominador común que es la mejora en relación al espacio (sede), que varía desde contar con un lugar más grande, con un terreno propio o como mínimo con poder alquilar un espacio propio. La posibilidad de mejora en los aspectos edilicios incluye la mejora en la dinámica cotidiana de trabajo para el equipo hasta la posibilidad de ampliar el tipo de servicios que ofrecen.

En esto resulta interesante una doble vertiente, que incluye mejorar servicios para las propias asociadas, como por ejemplo una guardería para que puedan dejar a sus hijos, y también ampliar la oferta de servicios para sus clientes. En este sentido surgen distintos proyectos, desde incorporar más asociados/as, hasta generar Centros de Día para el Adulto Mayor, Co-Housing (viviendas compartidas) o Centros Recreativos.

En los últimos años se ha logrado formalizar la situación de algunas cooperativas que estaban hace tiempo a la espera de sus matrículas, lo que significa un avance y fortalecimiento muy concreto para cada una de ellasindividualmente, pero también para el conjunto de cooperativas de cuidados por la ampliación del sector a nivel nacional. Al mismo tiempo, en los últimos años de la segunda década del presente siglo han emergido diversos grupos pre-cooperativos en ésta área, algunos de cuales están siendo acompañados desde Cooperativas de Servicios Públicos, desde el Mutualismo y fuertemente desde el ámbito académico y federaciones de cooperativas de trabajo.

El tema del financiamiento a través de diversas modalidades es también un punto recurrente y que se relaciona con los objetivos de crecimiento y desarrollo de cada organización. Desde subsidios hasta créditos blandos son vistos como una vía de acceso para seguir creciendo.

Otra constante es el tema de la capacitación. Así como este punto se destaca a nivel de los aprendizajes, se mantiene en el eje de las perspectivas y desde una mirada muy clara de las necesidades concretas de capacitaciones específicas, ligadas a los avatares cotidianos de las cooperativas. En esto hay una mirada crítica a ciertos formatos de capacitaciones que no dan respuesta a estas necesidades por tener una orientación preponderantemente teórica.

A nivel local, aparece dentro de las perspectivas la necesidad de redefinir la relación con los municipios, con el sector salud, y con las obras sociales. Mejorando y clarificando las condicionesde contratación y pago, que en muchos casos no tiene en cuenta ni reconoce el formato cooperativo en las contrataciones. Ello lleva a destacar la necesidad de avanzar en el establecimiento de sistemas locales de cuidados que los reconozcan como un derecho para todossus habitantes.

Para terminar este apartado, les compartimos este breve video con testimonios de referentes de la Cooperativa AGEI, quienes transmiten el trabajo que realizan y cómo lo organizan: www.youtube.com/watch?v=GJEuwdakZhU

3. ¿Cómo avanzar en su fortalecimiento y conformar nuevas? Actores, Recursos y Estrategias

En este apartado proponemos reflexionar sobre el rol que distintos actores y sectores están llamados a tener para el fortalecimiento de las cooperativas sociales existentes y el surgimiento de nuevas entidades. Nos referiremos con mayor hincapié a las cooperativas de trabajo que brindan servicios de cuidados aunque en ocasiones esas mismas estrategias y actores son válidos en relación a las cooperativas que procuran la inserción al trabajo de sectores en situaciones de vulnerabilidad.

3.1 El movimiento cooperativo organizado. Un primer actor central es el **movimiento cooperativo organizado** de nuestro país, en particular el del cooperativismo de trabajo: cabe al mismo difundir la problemática del cuidado y planificar soluciones a los desafíos que él plantea, empezando por sus propios asociados y asociadas, a quienes para nada le es (ni le será) ajena las contingencias propias de "la vejez" y las personas con problemáticas de salud mental u otras enfermedades.

Recordemos que las cooperativas se deben basar en los valores de **ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad**, creyendo asimismo en los valores éticos de honestidad, transparencia, **responsabilidad social** y **preocupación por los demás**. Y que el **Séptimo Principio Cooperativo** propugna el *"Compromiso con la Comunidad"*: *"La cooperativa trabaja para el desarrollo sostenible de su comunidad por medio de políticas aceptadas por sus miembros"*.

De esta manera, es el propio cooperativismo el que debe dar lugar a la generación de cooperativas sociales para atender problemáticas propias de los asociados y de sus comunidades. Para ello debe honrar otro principio cooperativo: **el de educación, formación e información**, rescatando y apoyando las experiencias existentes a nivel nacional e internacional, proponiendo soluciones al ámbito local en diálogo con el sector público, educativo y de salud.

Es fundamental que tanto las entidades del cooperativismo de trabajo organizado como las federaciones de cooperativas de salud, servicios públicos y de carácter regional, así como las confederaciones cooperativas, **incorporen en sus agendas la cuestión del cuidado y de la inserción al trabajo de los sectores socialmente vulnerables de las comunidades y acompañen a través de diversas estrategias la conformación de nuevas cooperativas que se ocupen de ello y del fortalecimiento de las existentes.** Asimismo que propongan al Estado (en todos sus niveles) una normativa que fomente la promoción y el desarrollo de las cooperativas sociales, así como la creación de un jerarquizado y adecuado marco legal para las cooperativas de trabajo.

En esa línea, es de destacar el trabajo que viene realizando desde 2015, la Federación de Cooperativas de Trabajo de la Argentina (FECOOTRA) en relación al fomento y acompañamiento de cooperativas de trabajo que brindan servicios de cuidados (cumpliendo un rol de acompañamiento en los casos de las Cooperativa de Trabajo Cuidadores Domiciliarios – Mar del Plata Ltda., así como las que se ha conformado en las ciudades de Tres Arroyos, Tres Lomas,

Carhué y Azul, entre otras) y habiendo conformado internamente la **Red Sectorial *"Red Cuidando nos Cuidamos"* – Cooperativas Sociales y de Salud**[5]; la cual persigue la unión y trabajo en conjunto de aquellas cooperativas del área de salud y de cuidados de las personas. Es esencial el fortalecimiento de esa Red como un espacio de encuentro, intercambio de saberes, experiencias y problemáticas específicas, entre las Cooperativas de Cuidados actualmente en desarrollo en nuestro país.

Por otra parte, como ya fuera señalado previamente, varias organizaciones (cooperativas de primer, segundo y tercer grado, asociaciones civiles, etc.) y emprendimientos vienen impulsando en conjunto con las Universidades Nacionales de Tres de Febrero y de Quilmes desde el año 2017 la creación y consolidación de una Red de Cooperativas Sociales, en donde participan tanto aquellas dedicadas a la cuestión de los cuidados, como aquellas que procuran la inserción al trabajo de sectores en situación de vulnerabilidad (salud mental, discapacidad, etc.) en miras a trabajar y visibilizar problemáticas comunes. En esta Red se observa mayor preeminencia de este segundo tipo de emprendimientos, siendo algunos de sus objetivos:

- Promover la conformación de Cooperativas Sociales y acompañar a las existentes.
- Realizar relevamientos de las experiencias vigentes así como documentar, sistematizar y difundirlas.
- Debatir sobre los aspectos jurídicos y legales vinculados a las Cooperativas Sociales así como susproblemáticas.
- Promover la relación de las Cooperativas Sociales con Universidades, organizaciones de la sociedadcivil y con espacios sindicales, entre otros.
- Establecer vínculos con los distintos organismos del Estado para proponer, evaluar e impulsarpolíticas públicas que permitan ampliar y fortalecer estas experiencias.
- Realizar charlas, visitas, organizar intercambios para visibilizar los debates e intercambiar ideasacerca de las Cooperativas Sociales.

3.2 El Estado. Como si fuera la cara reversa de la misma moneda, cabe al otro actor central, el **Estado**, adoptar **medidas que promuevan el desarrollo y la generación de nuevas cooperativas sociales** (tanto sea brindando servicios de cuidado como insertando a la población en situación de vulnerabilidad socio-económica al mundo del trabajo), **aprobando legislación que facilite y agilice su constitución y funcionamiento**, así como incorporando a estas entidades en un escenario de políticas públicas destinadas a garantizar el derecho del cuidado de las y los ciudadanos y el ejercicio del derecho de trabajar bajo condiciones de dignidad y desarrollo personal. Un estudio desarrollado por la OIT expresa que es necesaria una legislación de apoyo que (1) permita a las cooperativas brindar atención y (2) posibilite a los profesionales de la atención formar cooperativas. Se menciona allí un ejemplo concreto de legislación de apoyo a las cooperativas de cuidado de niños y niñas en California (EEUU), que permite a grupos de padres conformarlas sin tener que obtener una licencia de hogar de cuidado infantil familiar. (OIT, 2017).

En Argentina, el **INAES** viene dando algunos pasos interesantes, tales como la conformación de la **Comisión de Cuidados**, en la cual participan una gran cantidad de referentes de las propias

[5] Para ampliar, visitar la Web: http://fecootra.org.ar/redes_sectoriales

cooperativas, así como a través de la **Resolución de Noviembre de 2020** relativa a las Cooperativas de Trabajo de cuidado de personas humanas menores de edad, adultos mayores, con discapacidades y enfermos de todas las edades, cuyo texto pueden consultar **AQUÍ**.

La generación de un marco propicio para el desarrollo de cooperativas sociales requiere no solamente de incentivos y/o beneficios tributarios y fiscales[6] (muy necesarios, por cierto), sino también de **mecanismos de financiamiento accesible y una real incorporación al sistema de contrataciones del Estado**, sin discriminar al sector cooperativo (y en muchos casos priorizándolo al momento en que el Estado requiere contratar servicios de cuidado). Una forma sostenible y sistémica de financiación es incluir a las cooperativas *como proveedores de servicios de atención reconocidos en los planes nacionales de protección social*.(OIT, 2017.)
Sin poner en cuestión la autonomía de las Cooperativas, pero reconociendo que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la salud y el bienestar de sus ciudadanos y que aquellas son proveedoras sumamente viables de esa atención y cuidados, el Estado debe ayudar y facilitar su actividad. (OIT, 2017.)Y ello, también puede hacerlo, por ejemplo, a través de la concesión de algún espacio o edificio donde puedan trabajar, reservando contratos de servicios específicamente para este tipo de cooperativas, implementando las exenciones de impuestos, facilitando el acceso a créditos para la fase de puesta en marcha, etc.

Podemos ampliar escuchando al Dr. Jorge Bragulat (mensaje grabado en 2019): https://youtu.be/bU4VAjMVHSQ

Es necesario pensar el rol del Estado en sus distintas órbitas: nacional, provincial y municipal. Al **Estado Nacional** también le cabe el establecimiento de un **Sistema Nacional de Cuidados** (al estilo uruguayo)[7] que reconozca al cuidado de las personas como un Derecho Universal y promueva una organización social del cuidado corresponsable entre familias, Estado, mercado y comunidad así como también entre hombres y mujeres, incorporando formalmente al sector

[6] En Francia, por mencionar un ejemplo, se apuesta a la economía del "servicio a la persona" habiendo generado más de 330.000 empleos desde 2005 tras poner en marcha una medida incentivadora: 50% de los gastos incurridos en este tipo de actividad son directamente reducidos del IRPF (impuesto a la renta). Las empresas de servicios a las personas se han multiplicado allí. Ver nota: https://elpais.com/economia/2018/04/12/actualidad/1523523939_893289.html

[7] Ampliar información: www.gub.uy/sistema-cuidados/

cooperativo en la provisión de esos servicios esenciales. En tal sentido, es crucial que el cuidado de las personas mayores pase de ser una cuestión familiar a una cuestión de Derechos: *"La actual crisis del cuidado -presente a nivel global, regional y local- puede servir como oportunidad para resignificar los cuidados en personas mayores y proponer otra organización posible, donde el Estado tenga un lugar clave. Para avanzar hacia la protección de los derechos de las personas mayores y el envejecimiento con dignidad, se requiere que los cuidados ingresen en la agenda pública y no ser sólo una cuestión familiar."* (Ceminari y Stolkiner, 2016)

Recordemos además que Argentina cuenta con marcos normativos relevantes para impulsar una **política integral de cuidados**, tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada por Ley 23.849), la Ley 26.061 que implementa el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley 27.360, aprobatoria de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Ley 22.431 sobre el sistema de protección integral de los discapacitados, entre otros. Ahora bien, el principal desafío de esta política no se trata sólo de cuidar sino de cuidar bien. Y esto significa contar con el respaldo de **servicios de cuidados** que estén **centrados en las personas** (Valiente Noailles, 2017), tal como es el caso del modelo cooperativo. Una política de esta naturaleza *"involucraría también la identificación de las múltiples iniciativas que se implementan en los distintos niveles de gobierno y desde la sociedad civil (como es el caso de las Cooperativas de trabajo que brindan servicios de cuidados), para poder generar una red articulada que dé respuesta a las realidades locales.* (Valiente Noailles, 2017)

> Respecto del **Sistema Federal de Cuidados** es importante saber que se ha conformado a fines del año 2020 una Comisión Redactora del anteproyecto para dicho Sistema, la cual está realizando distintas instancias consultivas a diferentes Instituciones y espacios y, en ese marco, en marzo 2021 se ha realizado una Jornada donde dicha Comisión pudo conocer directamente de sus referentes, la experiencia y el trabajo que desarrollan las cooperativas de cuidados en nuestro país.

Por otra parte, es esencial la formación y profesionalización de quienes proveen cuidados, jerarquizando el rol y la tarea del/la cuidador/a. Experiencias como la del ***"Programa de Cuidadores Domiciliarios"*** desarrollado por la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social -de extensa trayectoria- deberían profundizarse a través de la articulación con Organismos del Sector Cooperativo (como el INAES) o el ámbito universitario, tal como se viene haciendo desde la nueva gestión de gobierno nacional. Esa articulación se basa en la incorporación formal en el plan de estudios de los Cursos, de módulos con contenidos tendientes a sensibilizar en la posibilidad de proyectar una salida laboral autogestiva y cooperativa en relación al servicio de cuidados domiciliarios. También, la DINAPAM tiene en agenda incorporar en el **Registro Nacional de Cuidadores Domiciliarios** la posibilidad de que se inscriban las Cooperativas que ya están funcionando y no sólo las personas que brindan el servicio de manera individual, lo cual ayudaría mucho a darles visibilidad y ampliar las posibilidades de contratación de sus servicios (**Consultar la Web ACTUALIZADA del Registro AQUI**).

Es esencial también que en un futuro Régimen que regule la actividad y el rol de las personas cuidadoras a nivel Nacional, como Procura el ***Proyecto de Ley sobre***

CUIDADORES/AS DOMICILIARIOS/AS Y/O POLIVALENTES que promueve la Diputada Mónica Macha y que pueden consultar **AQUI**, contemple, visibilice y promueva muy especialmente el formato cooperativo de cuidados (este aspecto aún ausente en dicho Proyecto cuya "pelea" viene dando intensa y articuladamente la Red de las Cooperativas de Cuidados).

Por otra parte, al **Estado provincial**, por su parte, cabe el estudio y análisis de su territorio y la articulación de políticas públicas con el ámbito nacional y municipal, tramitando la llegada de recursos a los territorios locales tanto sea desde Nación como desde su propia cartera.

En todos los casos corresponde la adopción de una **política fiscal favorable y la generación de un sistema de compras y contrataciones públicas que contemple especialmente a estas entidades**.

En cuanto a los **organismos públicos nacionales y provinciales de promoción y fiscalización de cooperativas**, su rol debe centrarse en la **dinamización y simplificación de los trámites para estas entidades** (constitución, reformas estatutarias, aprobación de reglamentos, presentación de documentación social, etc.), apoyando técnica y económicamente a estas cooperativas. Es importante también su **rol para la articulación con las demás órbitas del Estado** (áreas relacionadas a la salud, al desarrollo social, a la niñez y juventud, a la discapacidad, a las personas mayores, el sistema penitenciario, al sector productivo, entre otros), tanto sea del Poder Ejecutivo como de los Poderes Legislativo y Judicial.

En Argentina, cabe este rol a nivel nacional al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y a nivel provincial a los *"Órganos locales"* competentes en materia cooperativa. Resaltemos entonces que al primero le cabe una enorme responsabilidad prioritaria y es poder tramitar de forma mucho más ágil y expeditiva la autorización y aprobación de las matrículas de estas cooperativas. Una importante cantidad de las cooperativas que brindan servicios de cuidados han señalado que una de las mayores dificultades en el proceso de conformación ha sido el desmedido lapso de tiempo que llevó la aprobación de sus matrículas, cuestión que demora y posterga el inicio formal de sus actividades con la consecuente traba para establecer convenios, solicitar subsidios o créditos, incorporar nuevas/os asociados, etc.

Los órganos locales provinciales, por su parte, también tienen un importante papel en el acompañamiento y asesoramiento en las instancias pre-cooperativas de modo de orientar a los grupos que se encuentran en sus provincias en los pasos a seguir tendientes a lograr la matrícula, así como luego cumplir con los requerimientos de toda empresa cooperativa.

Por último, al **Estado Municipal** le cabe un rol también central, ya que es el inmediatamente más cercano a los problemas de su comunidad y desde donde existe o debería existir un conocimiento profundo de ella. Es crucial que desde los municipios se conozcan en detalle las necesidades de trabajo de su población, las necesidades de cuidado de las personas así como la modalidad y los actores que cubren este último servicio. Esta estrategia en necesaria sobre la base de reconocer que la labor de cuidado de las personas es una tarea eminentemente local, no deslocalizable a economías emergentes, con lo cual, los territorios locales y el terreno municipal en particular, es el ámbito más propicio para desarrollar nuevas formas de co-producción (entre Estado Municipal y Cooperativas de Trabajo) de este tipo de servicios de cuidados ("de interés

público"). (Vaillancourt, 2008.)

Como una experiencia a **nivel municipal** que puede ser de interés explorar, les sugerimos acercarse y conocer al proyecto ***"Trelew Ciudad de Cuidados: hacia una Red de Cooperativas de Trabajo que promueva el Desarrollo Local Sostenible"***, dirigido por la **Universidad del Chubut** en convenio con el **Municipio de Trelew**, con la colaboración de **UNTREF** y otras organizaciones comunitarias locales, cuyo financiamiento fue otorgado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. En esta **WEB** encuentran la presentación del proyecto con información muy consistente y **AQUÍ** las redes sociales del mismo donde se va subiendo y compartiendo los avances.
Se destaca en este proyecto la sanción de una **Ordenanza Municipal** que procura promover las Cooperativas de Cuidados a nivel local. Se puede consultar el texto **AQUÍ**

3.3 El Mutualismo. En cuanto al **movimiento mutual**, su rol no es para nada menor. Teniendo un papel destacado en el sistema de servicios de salud tanto en Argentina como en otros países de América, el fortalecimiento y nacimiento de nuevas cooperativas sociales dedicadas a la atención y cuidado de las personas resulta un aspecto vital para la ampliación de los servicios de las mutuales a sus asociados. Y ello en el marco de una articulación inteligente entre entidades de la economía social, sea por medio de convenios institucionales o contratos intercooperativo-mutual.

En el caso argentino, las **mismas mutuales pueden ser incubadoras de experiencias cooperativas y de formación en materia de cuidados** (como lo es, por caso, la Asociación Mutual Israelita Argentina - AMIA, que ha creado un Programa de Cuidadoras). Tengamos presente el potencial de la numerosa cantidad de mutuales existentes en diversas localidades a lo largo y ancho del país, muchas originadas en las diversas colectividades y corrientes inmigratorias que arribaron entre los siglos XIX y XX (así como de las que lo hicieron en lo que va de este siglo XXI), otras de raigambre sindical, otras creadas por personal civil, policial o militar del Estado, etc.

Entendemos que en el diálogo existente entre los movimientos cooperativos y el mutual, el fortalecimiento de las cooperativas sociales también debe ser un tema prioritario en la agenda.

3.4 La Academia. Otro de los actores centrales que puede cumplir un rol muy importante en la promoción y el fortalecimiento de las Cooperativas Sociales es la **Academia**, a través de las **Universidades**. Ellas deben asumir un rol cardinal en relación con la **investigación** y la **capacitación alrededor de estas experiencias**.

Pueden colaborar (y deben hacerlo de manera articulada con el sector cooperativo: sea de primer, segundo y/o tercer grado), en instancias de **diagnóstico** socio sanitarios de modo de poder conocer a fondo las necesidades de cuidado que tiene la población, así como visibilizar y

fundamentar la necesidad de estas cooperativas como dispositivos con capacidad para mejorar la calidad de vida de diversos sectores, con hincapié en los más vulnerables. Las Universidades podrían relevar y sistematizar las necesidades y expectativas de los potenciales usuarios, que permitan crear propuestas eficientes, especializadas, innovadoras y pertinentes para el abordaje de los cuidados.

Son necesarias investigaciones que permitan **conocer las experiencias existentes**, describirlas, clasificarlas, elaborar mapeos, conocer sus fortalezas y debilidades, así como difundir y visibilizar "buenas prácticas", etc.; es decir que procuren sistematizar y dar a conocer los casos existentes en diferentes países que permitan generar aprendizajes y propuestas concretas en aquellos países y regiones donde aún estas cooperativas son muy incipientes.

Las universidades también podrían impulsar la constitución de **foros o mesas de trabajo locales y regionales** como espacios de encuentro donde participen distintos sectores y actores implicados en el tema, que habiliten el diálogo, el intercambio de experiencias y saberes, con el objetivo que surjan propuestas de política pública y programas de acción concretos basados en las necesidades y particularidades de cada territorio. A su vez, colaborar en dar respuesta a la necesidad de capacitación y formación de los integrantes y potenciales integrantes de las cooperativas sociales. Por un lado, como hemos visto, en cuestiones de doctrina cooperativa (principios y valores) así como en el particular tipo de gestión participativa y democrática. Sin dudas que esta acción también debería asumirse de manera compartida con los órganos de gobierno de promoción del cooperativismo y las entidades del movimiento cooperativo, que podrían ser las federaciones y confederaciones. Por otro lado, también capacitar de manera integral en el trabajo de cuidado y atención de personas, actividad que podría realizarse en articulación con los organismos públicos vinculados a la salud, a la seguridad social, etc.

Por otra parte, en las localidades o regiones donde sea necesario, crear y/o ampliar la oferta académica de Carreras vinculadas con los perfiles profesionales afines a las necesidades de estas cooperativas, tales como: Acompañamiento Terapéutico, Terapia Ocupacional, Enfermería, Gerontología, Auxiliar Gerontológico, etc., además de Cursos de Extensión Universitaria destinada a Cuidadores y Cuidadoras Domiciliarias, brindando siempre en todas estas propuestas formativas la orientación hacia el asociativismo y el cooperativismo al mismo tiempo que con un sólido componente "práctico" de modo que las y los estudiantes conozcan de cerca y "vivencien" este tipo de iniciativas al mismo tiempo que realizan un aporte de asesoramiento voluntario a las entidades. Introducir el enfoque asociativo en esas carreras es fundamental ya que tal como plantea la OIT, si bien el enfoque cooperativo de la provisión de cuidados está ganando impulso, la conciencia y el conocimiento de los profesionales de la salud sobre la "fórmula" cooperativa sigue siendo muy escaso porque a lo largo de sus trayectos formativos prácticamente no están contemplados dichos temas. Incluso, este sector no está exento a la mirada y creencia de que las cooperativas son menos eficientes y menos productivas que las empresas de capital. Por lo tanto, a las Universidades también les cabe un trabajo de análisis riguroso, de difusión y capacitación, que muestre los beneficios económicos, sociales y culturales del trabajo desarrollado en estas cooperativas, dando cuenta con datos concretos del "valor agregado cooperativo" (a través de la herramienta del Balance Social Cooperativo) en el sector de cuidados y en la comunidad en general donde estas organizaciones se encuentran. Ello podría contribuir a que mejore la percepción de los potenciales usuarios sobre el servicio de cuidados

brindado por estas cooperativas y así ampliar la base de quienes deseen contratar los servicios.

Como vemos, las Universidades tienen mucho para aportar en el camino de promover y fortalecer a estas cooperativas y seguramente las posibilidades de acciones no se agotan en las mencionadas hasta aquí.

Cabe destacar que desde 2015 varias Universidades vienen desarrollando acciones coordinadas y en Red en el sentido mencionado anteriormente. Muestra de ello es la realización del ***I Encuentro Latinoamericano de Cooperación Social y Economía Solidaria" y el "II Encuentro Nacional de Empresas Sociales. "Hacia la construcción del actor social"*** en Noviembre de 2017 en la Universidad Nacional de Quilmes, encuentro organizado entre diversas Universidades junto con organizaciones del campo asociativo en donde se realizaron numerosas exposiciones, presentaciones de experiencias, debates y se avanzó en la visibilización del Sector. Así también cabe volver a señalar que durante los años 2018 y 2019 se implementó la ***Investigación aplicada a las Cooperativas que prestan servicios de cuidados y a las empresas sociales de salud mental: hacia el fortalecimiento de un actor social en crecimiento***, desarrollado entre las Universidades Nacionales de Tres de Febrero, Quilmes y Lanús y la Provincial del Chubut y financiado parcialmente por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, cuyo objetivo general apunta a *contribuir a la construcción de conocimiento sobre el sector de empresas sociales de salud mental y cooperativas que brindan servicios de cuidados con el fin de fortalecer el campode la cooperación social en nuestro país en general y en las provincias de Chubut y de Buenos Aires, en particular*.

Es decir que parte de las acciones que hemos señalado en este apartado se están asumiendo responsablemente desde el ámbito académico (y no sólo por parte de las universidades antes identificadas sino también por otras) y se espera que en los próximos años se profundice y amplíe esta línea deformación, extensión e investigación.

3.5 Los grupos pre-cooperativos y las propias cooperativas de cuidados. En relación a los propios grupos pre-cooperativos o las cooperativas ya conformadas en proceso de consolidación, aquí se revisarán algunas ideas o propuestas que pueden contribuir a complementar y fortalecer el financiamiento de la actividad, ya que también se trata de una dificultad compartida por estos colectivos. Independientemente del apoyo estatal que podrían y deberían recibir, pensamos en una serie de estrategias que ellas pueden considerar y explorar, las que seguramente deban ser profundizadas y ampliadas en función de las características locales donde aquellas estén iniciando o consolidando la actividad.

El punto de partida es el reconocimiento de la dificultad del autofinanciamiento para que la cooperativa alcance un ingreso razonable a través del cual puedan las y los asociados trabajadores vivir dignamente con lo cual se hace necesaria para el pleno desarrollo de las actividades y servicios de aquellas una **estrategia de captación de fondos complementaria**, que complemente los ingresos provenientes de las personas usuarias del servicio. Ello no implica desarrollar una gran estrategia de marketing, sino más bien **estudiar a la población donde está inmersa la cooperativa, analizando** no solo la demanda potencial del servicio y sus niveles de ingresos; sino entender **cuál es la demanda social del servicio:** identificar y

visibilizar si la sociedad, en general, considera que es **necesario** que una cooperativa de este tipo se desarrolle en el medio. Esa sería la primera y fundamental misión que tiene este tipo de cooperativas: "*darse a conocer como un servicio necesario*", como un servicio esencial demandado por la sociedad y que lo brinde una cooperativa. Es decir, que **se visualice como un servicio "solicitado y sentido por la sociedad"**.

Por otra parte difundir la idea de que un servicio de estas características es conveniente que sea desarrollado por una Cooperativa, que no tiene fines de lucro y que solo pretende obtener una remuneración justa para quienes allí trabajan; remuneración ligada, directamente, al costo de la mano de obra, excluyendo el lucro.

A partir de este primer paso o reconocimiento, sería posible entablar vinculaciones formales e institucionales con diferentes actores sociales de forma de obtener recursos por parte de diversos aportantes, como complemento del pago de la cuota de los usuarios. Estos posibles aportes pueden ir directamente a disminuir el precio del servicio o bien pueden ir a disminuir el precio de algunos de los usuarios.

Se trata de difundir en la sociedad la idea que la Cooperativa pretende y precisa conseguir ingresos para cubrir un presupuesto de gastos con el que se realiza todo el servicio pero que no renuncia a obtener aportes para usuarios individualizados, al estilo de "una beca" (usamos este término para graficar el concepto, aunque aquel esté identificado con un servicio educativo). Ahora bien ese servicio debe ser eficiente y accesible comparativamente con otros costos privados ya que se le ha quitado el lucro como componente del precio.

A continuación sintetizamos hacia qué actores puede dirigirse esta propuesta y con qué argumentos:

- **Sindicatos:** Difundir y solicitar la colaboración a los sindicatos ya que muchas personas que pueden utilizar los servicios fueron sus afiliados (también esto comprende a las cámaras empresarias y colegios profesionales) y que, por circunstancias de la vida, el potencial usuario no tiene todo el dinero necesario para cubrir el costo (se trata de solicitar un aporte general o un aporte particularizado para usuarios determinados).

- **Obras Sociales:** Explorar y eventualmente tramitar el establecimiento de convenios para prestar el servicio de cuidados a personas a través de la cobertura de sus Obras Sociales.

- **Fundaciones:** Relevar las Fundaciones u ONGs de atención y recreación para adultos mayores o que trabajan con personas con adicciones o con discapacidad. Buscar la complementación mediante acuerdos estratégicos.

- **Municipios:** Representa el Organismo primario y responsable más directo de resolver la problemática social de un espacio geográfico acotado. No obstante, en general los municipios tienen presiones grandes en sus presupuestos y hay una gran competencia por ellos por parte de muchas entidades solidarias del

medio. Por ello y tal como habíamos mencionadoen un apartado anterior puede ser más sencillo conseguir bienes o servicios adicionales (transporte, baja de tasas, uso de espacios, apoyo por parte de las/los equipos técnicos, etc.), que aportes dinerarios. Por ejemplo, para el inicio de las actividades de una Cooperativa de Cuidados a domicilio puede no ser esencial un espacio físico propio, pero puede tramitar con el Municipio el préstamo de algún espacio para realizar las reuniones internas o bien, para atender demandas y realizar entrevistas con las familias usuarias del servicio.

Las Familias: Posiblemente existan familias que utilizan el servicio que estén más involucradas con la cooperativa y más atentas al servicio que ella presta. Pero además, puede haber familias que poseen más recursos que otras, a las que se les podría explicarque el servicio que brindan es el mismo para todas/os y que su familiar se beneficia siempre que se beneficien todos. Ello implica que puede existir un grupo de *"Familias Benefactoras"* con aportes adicionales optativos a las que se las puede invitar a participar y colaborar deesa manera, lo que, por supuesto, requiere de un trabajo de concientización intenso basado en los valores de la solidaridad y la ayuda mutua.

Las Cooperativas: Tener muy presente los vínculos con otras cooperativas de trabajo que se dediquen a otros rubros haciéndoles saber que, en cierto momento, pueden necesitar sus servicios. Con ese objetivo entonces, transmitir la importancia de la existencia de eseservicio en la comunidad de modo de conseguir algún apoyo no solo cuando se presenten necesidades o urgencias concretas. Esta estrategia es válida también para el resto del cooperativismo (no solo de Trabajo) especialmente en aquellos lugares donde existe una cooperativa de servicios públicos cuyos asociados son todos los habitantes de la ciudad o pueblo.

Clubes: Con ellos es posible implementar acuerdos para atender a los asociados vitalicios si es que existe esa categoría. Pensar, en cada lugar, qué actividades realizan los clubes y versi hay alguna actividad complementaria para hacer de forma de ayudarse mutuamente.

A manera de idea general: Se trata de revisar la existencia de instituciones públicas e intermedias de la ciudad, barrio o pueblo y analizar posibles líneas complementarias con ellas así como los beneficios que una cooperativa de estas características puede brindarles en sentido potencial. El objetivo es integrarse con esas entidades, diversificando y ampliando al máximo posible los puntos de apoyo económico, de modo de no comprometer la autonomía e independencia de la entidad al mismo tiempo que se fortalece la inserción social de la cooperativa.

4. Ideas finales

Esperamos haber podido contextualizar a las cooperativas sociales en el marco de la Economía Social y Solidaria, en tanto experiencias que encarnan nuevas formas asociativas que reivindican el principio de reciprocidad en sus actividades económicas y, al mismo tiempo, construyen modelos de participación ciudadana activa en sus empresas colectivas.

Como vienen analizando a lo largo del curso, lo central en el ámbito de esta Otra Economía son las personas, la reproducción ampliada y sostenibilidad de sus vidas, con calidad creciente, en una búsqueda permanente de generar condiciones sociales inclusivas, equitativas y justas para toda la población. Por ello creemos que la cuestión de los cuidados, abordados como un problema "colectivo" (extrayéndolos del ámbito privado, familiar, no visible y por ende no reconocido) y desde una perspectiva de género así como de derechos, es absolutamente compatible y coincidente con los postulados y valores de aquella y, más concretamente, con el Cooperativismo.

En este sentido, las Cooperativas Sociales encarnan una expresión de la economía social tendiente a **cubrir** tanto el **derecho a una atención adecuada** a necesidades físicas, psicológicas, emocionales y de desarrollo cuando se está atravesando situaciones de vulnerabilidad (ya sea por las características del ciclo vital, por enfermedades y padecimientos físicos o psíquicos o por condiciones desfavorables que derivan de factores sociales) así como el **derecho a tener un trabajo digno** y **remunerado** por parte de sectores vulnerables, excluidos, desocupados, personas con capacidades diferentes, personas con padecimientos psíquicos o adicciones, etc.

De modo sintético procuramos cerrar esta clase identificando y resaltando aspectos potenciales y desafíos de las cooperativas de cuidados.

En relación al **potencial de estas cooperativas** podemos los siguientes:

- El cuidado de personas de diversas edades evitando la institucionalización o humanizando aquella;
- La creación de instituciones, cuando es pertinente con un enfoque socio-comunitario y de proximidad;
- La creación de trabajo para las personas profesionales del cuidado;
- El cuidado y la protección de las y los cuidadores;
- Un enfoque de género que valoriza el trabajo no retribuido;
- Un tratamiento más humanizado de la situación de dependencia o vejez;
- El respaldo y la tranquilidad para las familias por la garantía de la empresa cooperativa;
- Su característica de ser intensivas en trabajo y no en capital (baja necesidad de inversión);
- El mejoramiento de la retención de trabajadores/as del cuidado (mejoran los ingresos y el involucramiento en la empresa, al ser de propiedad colectiva);
- La generación de relaciones de gran cercanía y afecto entre trabajadores y usuarios;
- Se mitigan los abusos a los derechos de las/los cuidadores informales, a través de la formalización del trabajo;

- La amplia flexibilidad en la organización de los días y horarios de trabajo de las/los cuidadores;
- Para las familias/usuarios: garantía de la Cooperativa y la sostenibilidad permanente del servicio;
- La profesionalización y capacitación de trabajadores de cuidado;
- La cercanía entre las bases filosóficas del Cooperativismo (las personas en el centro) y las características de la labor de cuidados, donde se pone en juego el afecto, el respeto y otros valores humanos fundamentales: la sostenibilidad de la vida;
- El efecto indirecto en el Desarrollo Local de sus comunidades.

Por último, en cuanto a los **obstáculos** existentes que **merecen ser analizados y resueltos** podemos destacar los siguientes:

- Ausencia de un marco normativo facilitador;
- Acceso limitado a recursos para iniciar la actividad socioeconómica o empresarial;
- Escasa o falta de continuidad de políticas públicas de promoción y apoyo;
- Lagunas de conocimiento local sobre las necesidades de cuidados de la población;
- Falta de visibilidad y conocimiento sobre el ámbito de la Economía Social y el modelo cooperativo en diferentes comunidades o bien ciertos prejuicios o mirada desconfiada sobre ellos;
- Debilidad en herramientas de gestión cooperativa (administración netamente cooperativa, planificación, gestión colectiva y participativa, Comunicación, etc.)
- Necesidad de reforzar el rol de dirigentes cooperativos;
- Necesidad que las Obras sociales y empresas de medicina prepaga reconozcan la labor de estas cooperativas y contraten sus servicios.

En los últimos años la visibilización y la importancia del rol que tienen las cooperativas de cuidados no sólo ha sido incorporada en la agenda del sector cooperativo sino que también ha ido ganando presencia a la agenda de las políticas públicas de cuidados. Es por ello que los obstáculos que se señalaron están siendo analizados y evaluados con grandes chances de poder superarlos en el corto y mediano plazo, con la ayuda de políticas públicas y sectoriales dirigidas a la organización social del cuidado por medio de la vía cooperativa.

Las cooperativas de cuidado ya son una de las líneas de trabajo de organismos como el INAES, la DINAPAM, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, el PAMI, así como también de las organizaciones del sector cooperativo y mutual (COOPERAR, CAM, CONARCOOP, FECOOTRA, FEDECOBA, etc.).

El desafío es grande, pero los resultados sin lugar a dudas redundarán en una mejora notoria en las condiciones de trabajo y en la generación de un servicio de calidad centrado en las personas y en la sostenibilidad de sus vidas.

5. Bibliografía

BOTTINI, A., VELEDA, M., SOSA, G., NABERGOI, M. y FREYTES FREY, M. (2019). Las cooperativas de cuidados en Argentina: una mirada desde la política pública. Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas N°5. ISSN 2545-7977. Disponible en: http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/468.

BRAGULAT, J., SOSA, G. y VELEDA, M. (2018). Aportes para el fortalecimiento y el impulso de Cooperativas de Trabajo que brindan servicios de cuidados, en Bragulat, J. Las Cooperativas Sociales en la prestación de servicios asistenciales. Análisis de experiencias y de su potencial desarrollo en América Latina, EdUNTREF.

CEMINARI, Y. y STOLKINER, A. (2016). El cuidado de personas mayores en la Argentina: de Cuestión familiar a cuestión de Derechos. VIII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXIII Jornadas de Investigación Décimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CICOPA (2004). Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales.

FREYTES FREY, M., VELEDA, M., VILA, V. y RUSSO, C. (2019) "Informe preliminar Diagnóstico sobre cuidados en la ciudad de Trelew, Proyecto Trelew ciudad de cuidados: hacia una red de cooperativas de trabajo que promueva el desarrollo local sostenible", PNUD, Chubut (Argentina).

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2016), Providing care through cooperatives 1: Survey and interview findings. / Lenore Matthew, Simel Esim, Susan Maybud and Satoko Horiuchi; International Labour Office, Cooperatives Unit (COOP), Gender, Equality and Diversity Branch (GED),. - Geneva: ILO.

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2017), Providing Care through Cooperatives 2. Literature Review and Case Studies. / Lenore Matthew; International Labour Office, - Geneva: ILO.

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2018), Care Work and Care jobs for the future of decent work.Genova, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

SOSA, G. y BOTTINI, A. (2020) "La Cooperación Social en Argentina", en Cooperativas en la Argentina 2020 / Mario Saúl Schujman ... [et al.]; compilado por Mario Saúl Schujman; coordinación general de Mario Saúl Schujman. 1a ed. - Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

VAILLANCOURT, Y. (2008). La economía social en la co-producción y la coconstrucción de las políticas públicas.

VALIENTE NOAILLES, E. (2017). Política Integral de Cuidados, en Levi Yeyati (Compilador): 100 Políticas para la Argentina del 2030. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciudad de Lectores.

VELEDA, M. (2018). Relatos de casos referentes de Cooperativas de Cuidados en Argentina, en Bragulat, J. Las Cooperativas Sociales en la prestación de servicios asistenciales. Análisis de experiencias y de su potencial desarrollo en América Latina, Eduntref. ISBN 978-987-4151-52-0.

UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

UNTREF
VIRTUAL

Economía Social y Dirección de Entidades sin Fines de Lucro

Unidad 2

COOPERATIVAS AGROPECUARIAS: Modelo Tradicional y Nuevas Tendencias

Lic. Carlos César Basañes[1] y Dr. Gustavo Sosa

Índice

0. Introducción
1. La historia
2. Radiografía actual de las Cooperativas
3. Modelo tradicional del Cooperativismo Agropecuario
   3.1 El primer componente es la organización de los servicios
   3.2 El segundo componente es el sistema de participación
   3.3 El tercer componente de la institucionalidad cooperativa es la organización del trabajo
   3.4 El cuarto componente es el Sistema de Capitalización
   3.5 El quinto componente es la Modalidad de articulación con la cadena de valor
   3.6 El sexto y último componente es la modalidad de articulación con el territorio
4. Las Nuevas tendencias
   4.1 Organización de los servicios: expansión territorial, recentraje y racionalización económica del vínculo asociado-cooperativa
   4.2 Sistemas de participación: los desafíos de la escala
   4.3 Organización del trabajo: profesionalización y alteridad burocrática
   4.4 Sistemas de capitalización: debate e innovaciones
   4.5 Modalidad de articulación con la cadena de valor: los límites de la integración vertical y la centralización de las federaciones
   4.6 Modalidad de articulación con el territorio: pérdida y reconstrucción de capital social
5. Cooperativas y pequeños productores
6. Para terminar…

[1] Licenciado en Economía. Gerente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina Ltda. Cooperar, Consultor Externo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura sobre temas cooperativos, Investigador del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA. Fue Coordinador del Area de Proyectos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y Asesor económico de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Ltda. Coninagro.

7. Bibliografía

0. Introducción

A lo largo de esta clase presentaremos cuatro temas.

- En primer lugar contaremos un poco de historia del cooperativismo agropecuario argentino y comentaremos los principales números sobre su dimensión.
- En segundo lugar discutiremos a fondo el modelo tradicional de las cooperativas agropecuarias, el históricamente más difundido.
- En tercer lugar comentaremos las principales innovaciones institucionales que estas registran respecto al modelo tradicional.
- Finalmente haremos un breve comentario sobre la problemática de los modelos cooperativos cuando se trata de muy pequeños productores.

1. Empecemos entonces por la historia…

De la mano de la inmigración europea, las cooperativas agropecuarias fueron el inicio en la construcción del cooperativismo nacional.

Los primeros registros datan de fines del siglo XIX: la “Cooperativa Federico Meiners”, fundada en 1878 por colonos suizo alemanes en la localidad de Esperanza, provincia de Santa Fe, y la “Compañía Mercantil del Chubut”, fundada en 1885 por colonos galeses en Trelew, provincia de Chubut.

Habitualmente se coincide en señalar a la “Sociedad Cooperativa de Seguros Agrícolas y Anexos Ltda. El Progreso Agrícola” como el antecedente más significativo: fundada por colonos franceses en la localidad de Pigüé, provincia de Buenos Aires, en el año 1898, continúa aún hoy brindando servicios en la región.

Es interesante señalar que para su constitución los colonos fueron directamente asesorados por Charles Gide (1847-1932), economista francés y uno de los principales ideólogos del cooperativismo internacional. Lo que demuestra que estas cooperativas fueron hijas tanto de la necesidad de estos inmigrantes de construir su nuevo mundo, como de la reflexión de los pensadores reformistas de la vanguardia europea, que buscaban desarrollar nuevos paradigmas sociales, alejados de la crudeza del capitalismo de la revolución industrial.

A partir de estos fundamentos, necesidades y utopías, se fueron constituyendo cooperativas en las distintas regiones y sectores. No puede dejar de mencionarse entre las organizaciones pioneras a la “Sociedad Agrícola Lucienville”, de Basavilbaso, Entre Ríos, primera de una extendida red de cooperativas de colonos judíos, que supieron integrarse en “Fraternidad Agraria”; “La Liga Agrícola

de Junín" (Buenos Aires, 1904), para muchos la primera cooperativa agropecuaria propiamente dicha; la primera cooperativa algodonera, en Margarita Belén (Chaco, 1905); la primera vitivinícola, en Colonia General Roca (Río Negro, 1913); la primera cooperativa frutihortícola, en Concordia (Entre Ríos, 1915); y la primera cooperativa tambera, en Zavalla (Santa Fe, 1918). En el año 1936, según un estudio pionero del Ministerio de Agricultura, ya existían 278 cooperativas agropecuarias en todo el territorio nacional.

La necesidad de escala, en una actividad siempre signada por el poder monopsónico de las empresas de comercialización e industrialización, tempranamente impulsó estrategias de integración cooperativa. La referencia histórica más significativa es la fundación de la Asociación de Cooperativas Rurales de la Zona Rural, en la ciudad de Rosario en 1922. Hoy denominada Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) es uno de los principales grupos empresarios del país.

Otros ejemplos de estas primeras experiencias de integración que aún se sostienen son la "Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras" en 1934, en la provincia del Chaco; la "Federación de Cooperativas de Entre Ríos", cuyos antecedentes datan de 1919; la de Misiones, fundada en 1940; y SanCor en 1938.

Finalmente, el proceso de integración se perfeccionó con la constitución de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria, CONINAGRO, entidad de tercer grado que representa al cooperativismo rural desde 1956.

2. Hagamos ahora una breve radiografía actual de las cooperativas…

Todo lo que les voy a contar en este punto corresponde al trabajo "Las Cooperativas Agropecuarias de la República Argentina", que escribimos junto a Edith Obchatko, del Instituto Interamericano de la Cooperación para la Agricultura, y a Guillermo Martini, que al momento de la publicación era el Secretario de Agricultura Familiar de la Nación.

En Argentina, de acuerdo a este trabajo del 2011, hay aproximadamente 1600 cooperativas agropecuarias. De esas, 185 se constituyeron durante los gobiernos peronistas de 1946 a 1955[2].

Si a ello sumamos las 134 creadas por los pioneros, hasta 1945, llegamos a un conjunto de 319 cooperativas que hoy representan aproximadamente el 85% de los activos de todo el cooperativismo agropecuario, y el 77% de sus ingresos (de acuerdo al censo del INAES del 2005). Este "núcleo histórico", de cooperativas de más de 60 años, es el protagonista más sustantivo del sector en el ámbito agropecuario.

A este núcleo se sumaron más recientemente otros actores importantes, entre los que destacaremos dos. El primero son las cooperativas tabacaleras, que nacen en los años 70 al amparo de las políticas de promoción del Fondo Especial del Tabaco, y que tienen un muy fuerte

[2] La modificación de las condiciones sociales de la producción agropecuaria a partir del Estatuto del Peón y de la Ley de Arrendamiento, la abundante oferta de financiamiento subsidiado, la promoción activa por parte del Estado de la organización cooperativa, y su papel protagónico respecto al comercio exterior, resultaron condiciones favorables para el desarrollo de estas empresas, aún en el contexto de las tensiones y conflictos inherentes a un período de importantes transformaciones sociales

protagonismo en las provincias de Salta, Jujuy, Misiones y Corrientes.

El segundo es la Federación de Cooperativas Vitivinícolas de la República Argentina, **FECOVITA**, que a partir de la privatización de la bodega GIOL logra consolidarse como la mayor empresa del sector.

Esta privatización, dentro del duro contexto de los años 90', ha sido evaluada por muchos como una de las pocas privatizaciones virtuosas, debido a la decisión del Gobierno de la Provincia de Mendoza de jerarquizar en el proceso licitatorio la participación de los viñateros y sus organizaciones, a los efectos de evitar el comportamiento monopsónico de la industria respecto a los pequeños y medianos productores.

A partir de dicha base es que llegamos al **cooperativismo actual**, un cooperativismo con actores de una prolongada trayectoria empresaria, con grupos consolidados en sectores significativos de nuestra economía, y con fuerte presencia en todo en territorio nacional.

En términos de las producciones pampeanas tradicionales, las cooperativas representan más del 20% de los granos acopiados y de la leche recolectada.

Es muy significativa también la participación en las distintas economías regionales, destacándose el tabaco, del que procesan el 50% de la producción, la yerba mate (25% del secado) y la citada producción vitivinícola (21% del total del vino elaborado), así como el algodón en el Chaco y norte de Santa Fe, y la lana en la provincia de Corrientes y en la Patagonia.

Las cooperativas son la principal experiencia asociativa y de representación del sector. Cuando en el Censo Nacional Económico de 2002 se les preguntó a los productores cómo estaban asociados, tanto para los temas empresariales como gremiales, los asociados a cooperativas triplicaron a los asociados de organizaciones gremiales.

Para un análisis más detallado de la dimensión económica de este tipo de cooperativas respecto al conjunto de la economía y cada una de las ramas sugerimos la lectura del Capítulo III de "Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina" (Obschatko, 2011).

Sobre esta base social y productiva, se destacan importantes grupos empresarios cooperativos que han permitido integrar la cadena de valor bajo el control democrático de los productores, desde la explotación hasta el puerto o hasta la góndola; al tiempo que han desarrollado un amplio entramado de servicios al productor, desde la asistencia técnica y la provisión de insumos, hasta los seguros y la salud.

Ejemplo de esto es la **Asociación de Cooperativas Argentinas**, una federación integrada por 148 cooperativas de primer grado, con un movimiento de aproximadamente 10 millones de

toneladas de granos, con instalaciones portuarias propias para la exportación. Esta empresa, una de las principales exportadoras de grano del país, cuenta dentro de su grupo a "La Segunda", una de las principales aseguradoras del país, "ACA Salud" (empresa de servicios de salud), Fridevi SA (un frigorífico propio), COOVAECO (una empresa de turismo).

Otro de los ejemplos es SANCOR[3], una cooperativa de primer grado emergente de un fuerte proceso de fusiones a partir de las más de 380 cooperativas que representaba a mediados de los años 80´. Es la principal láctea argentina, con un amplio reconocimiento por parte de los consumidores desde hace 70 años. Cuenta entre sus organizaciones afines a "SANCOR Seguros", la principal compañía de seguros del país, incluyendo todas sus entidades vinculadas.

Entre las empresas reconocidas por los consumidores no puede dejar de mencionarse la citada FECOVITA, con marcas como "Toro Viejo", una de las más emblemáticas del consumo de vino familiar, o "Estancia Mendoza", una de las de mayor crecimiento reciente en el mercado de los vinos finos. En el campo del vino también se destaca "Viñas Riojanas", las marca insignia de la "Cooperativa La Riojana", con una fuerte presencia en el mercado de consumo popular. Cuenta también con vinos que compiten en los mercados más exigentes.

Otro producto donde las cooperativas han logrado marcas exitosas es la yerba mate, con fuerte penetración regional y presencia en el mercado de las grandes ciudades, como "Piporé", de la Cooperativa Santo Pipó, "La Aguantadora" de la Cooperativa de Montecarlo o "Playadito" de la cooperativa correntina de Colonia Liebig.

Les menciono estas marcas para señalar que las cooperativas agropecuarias no se limitan a pequeñas organizaciones circunscritas al medio rural. Son empresas integradas, con marcas propias, muchas de ellas de amplio conocimiento por parte de los consumidores argentinos e incluso en el mercado internacional.

De cara al productor, las cooperativas son primordialmente el lugar de referencia para proveerse de sus insumos y para la comercialización de sus productos. Constituyen un amplio espectro de experiencias, que van desde pequeñas cooperativas locales, hasta gigantes como Agricultores Federados Argentinos, una cooperativa de primer grado con más de 13.000 productores asociados, presencia en nueve provincias, y con un acopio de 4 a 5 millones de toneladas.

3. Analicemos ahora el modelo tradicional del cooperativismo agropecuario…

Luego de estos casi 140 años de historia, encontramos que en el cooperativismo agropecuario argentino conviven en armonía o tensión el ideario de Charles Gide de los primeros cooperativistas

[3] No vamos a comentar en esta clase la situación actual de SanCor, pero valga como nota al pie que su posible desaparición como cooperativa significará un retroceso durísimo para el tambero, para sus trabajadores y para las comunidades donde desarrolla su actividad; en un proceso que va a contramano de lo que sucede en todos los países con un sector lácteo moderno, donde rara vez la participación cooperativa en este sector baja del 80%.

franceses de Pigüé, la cultura judía, el modelo de los *farmers* americanos, las tradiciones federales y nacionalistas de los caudillos, la luchas campesinas, las tradiciones comunitarias de los pueblos originarios, el empresario rural que busca invertir en forma asociada en la cadena de valor, el trabajador rural accediendo a la tierra en forma colectiva, el productor sojero de la zona núcleo y el productor de papa andina, las prácticas de las familias gringas que con sus cepas desarrollaron la vitivinicultura en los valles andinos, y , más recientemente, los horticultores inmigrantes de los pueblos limítrofes.

Toda esta experiencia es la que debemos analizar en forma crítica, para aportar al debate sobre el cooperativismo agropecuario contemporáneo:

¿Cómo debe organizarse una cooperativa?, ¿la organización actual de las cooperativas responde a los objetivos que se han planteado?, ¿qué opciones tenemos?, ¿qué modelo se debe promover desde la política pública?, ¿cuáles son las limitaciones que presenta la normativa vigente respecto al modelo que se quiere desarrollar?

Para ayudar a contestar todas estas preguntas, en un trabajo que acaba de publicar el IICA, que hicimos junto con Alejandra Amantini, siempre con el invalorable apoyo de Edith Obschatko, analizamos ocho experiencias concretas, con la íntima esperanza de que estas fueran las primeras de una larga serie de estudios que permita dar cuenta de todos los saberes que están inscriptos en cada una de las instituciones cooperativas más relevantes.

Nuestro trabajo estuvo orientado a identificar las principales innovaciones institucionales de estas cooperativas. Comenzamos por definir qué entendíamos por innovación institucional: "es toda práctica que se aparte del modelo tradicional, para responder a los distintos desafíos".

¿Y cuál es el modelo tradicional?... Los invito a conocerlo, a partir de analizar los seis principales componentes de la institución cooperativa.

3.1 El primer componente es la organización de los servicios

Es el conjunto de pautas que definen el acceso a los distintos servicios de la cooperativa por parte de sus asociados, incluyendo su distribución espacial, las condiciones de calidad y precio, y los derechos y obligaciones emergentes de la provisión de dichos servicios.

En el modelo tradicional los productores organizan la cooperativa con la finalidad principal de comercializar en forma conjunta -y eventualmente industrializar- para así mejorar sus condiciones de negociación.

Habitualmente la actividad industrial es sólo asumida por la cooperativa en los casos donde la especificidad de las inversiones requeridas en la explotación agropecuaria, lo perecedero del producto primario y/o la concentración propia de la actividad industrial lo exigen para defender el valor de la producción, como en los casos emblemáticos del sector lácteo o la vitivinicultura.

A este servicio principal de defensa del valor de la producción, se agregan todos aquellos que requiere el productor para desarrollar su actividad, como son la provisión de insumos, asistencia

técnica, financiamiento de la siembra, servicio de maquinaria, etc.

Finalmente, el papel de la cooperativa se completa, sobre todo en los primeros tiempos del cooperativismo en la Argentina, con los servicios que requiere la familia rural (como, por ejemplo, la provisión de bienes de consumo).

Los servicios están organizados en forma local y sus operaciones se estructuran en distintas secciones (granos, ganado, provisión de insumos, combustible, etc.), cuyos costos e ingresos se registran en forma autónoma. De esta manera se evitan las transferencias de ingresos de una actividad a otra, práctica que no sólo es obligatoria por ley sino que también es importante cuando no todos los productores hacen uso de los mismos servicios y en las mismas proporciones. Cada uno comparte con sus vecinos los costos e ingresos de la actividad en la que participa.

A esta organización seccional se suma la institución de la cuenta corriente, donde se registra todo lo que el productor recibe y entrega a la cooperativa. Esto implica habitualmente un saldo a favor de la cooperativa hasta el momento de la cosecha, y un saldo a favor del productor cuando este entrega su producción. Sobre dichos saldos habitualmente se paga o cobra un interés.

Las condiciones para los adelantos de la cuenta corriente son convenidas entre los asociados, de acuerdo a las posibilidades financieras de la cooperativa. Dado el carácter local de la cooperativa, la práctica se fundamenta más en el conocimiento estrecho entre los asociados que en criterios económicos formalizados.

Como el objetivo principal es lograr escala para reducir costos medios y ganar capacidad de negociación, los requisitos para asociarse y operar con la cooperativa son bajos. Son organizaciones abiertas, esto es, no hay mayores exigencias en términos de calidad, ni obligaciones de entrega de la producción, ni limitaciones para el ingreso y egreso de la cooperativa cuando el productor así lo decide.

Esta flexibilidad es una de las fortalezas del modelo, ya que rápidamente los productores acuerdan ingresar como asociados y se facilita su incorporación a lo largo del tiempo. Se cumple así el objetivo de lograr escala y representatividad.

Dada la facilidad para ingresar a la cooperativa, la mayoría de quienes operan con ella son asociados. En caso de no serlo, como exige la ley, los excedentes generados en operaciones con no asociados forman parte de las reservas irrepartibles, lo que justifica tratar a estas empresas como organizaciones sin fines de lucro.

El excedente generado en operaciones con asociados vuelve al asociado (lo que es una práctica consistente con la minimización de los costos medios que tiene como objetivo una empresa organizada por sus usuarios), mientras que el generado con no asociados nunca puede ser retirado por aquellos.

Los bajos requisitos de asociación hacen que, en general, en la experiencia tradicional, los productores que operan como no asociados son muy pocos.

3.2 El segundo componente es el sistema de participación

Es el conjunto de mecanismos y prácticas dirigidas a garantizar el control de la cooperativa por parte de sus asociados.

La cercanía de los asociados y la escala local de la cooperativa hacen que en el modelo tradicional el sistema de participación sea relativamente sencillo. El dispositivo básico definido por la Ley de Cooperativas está integrado por la Asamblea, el Consejo de Administración y la Sindicatura.

En la Asamblea, los asociados, con un voto cada uno, independientemente de su tamaño o capital integrado, aprueban la memoria y el balance, eligen a los integrantes del Consejo de Administración y al síndico, y toman aquellas decisiones de mayor importancia, como los reglamentos de los servicios, las decisiones de inversión de relevancia estratégica, reformas de estatuto, etc.

Este órgano es el más característico y distintivo de las cooperativas respecto a otro tipo de empresa. Es allí donde se materializa su carácter democrático, y donde los consejeros y funcionarios deben dar cuenta de sus actos frente a sus mandantes, independientemente de su importancia económica.

Dado que se trata de empresas controladas por sus usuarios, y donde el objetivo es evitar el abuso de posición dominante, la Asamblea resulta crucial como mecanismo para garantizar la transparencia de los actos de la cooperativa, y su subordinación al interés del productor.

Con el mismo objetivo de garantizar la transparencia, por ley todas las cooperativas cuentan con un síndico y un auditor externo. El síndico es un asociado con atribuciones especiales para participar de las reuniones del Consejo de Administración, revisar los libros sociales y convocar a la Asamblea. El auditor es un profesional contable con amplias atribuciones, que debe presentar y avalar los registros contables frente a la Asamblea, frente a la autoridad de aplicación de la ley, y frente al órgano local competente de carácter provincial.

La administración de la cooperativa recae sobre el Consejo de Administración, exclusivamente integrado por productores elegidos en Asamblea. Dado el carácter local de la cooperativa, existen canales informales de consulta con el resto de los asociados, que se pueden materializar en reuniones de Consejo de Administración ampliadas con invitados especiales, encuentros informales originados en el contacto diario del productor con su cooperativa, etc.

Por similares razones, el sistema de información que requiere la cooperativa es el adecuado a la escala local y a la relación personalizada entre los asociados. En general, la información de balance se complementa con el acceso regular del productor a los saldos de su cuenta corriente, más los informes que realiza en forma oral el personal administrativo al Consejo de Administración.

3.3 El tercer componente de la institucionalidad cooperativa es la organización del trabajo

Es el conjunto de pautas que guían la organización del proceso de trabajo necesario para brindar el

servicio a los asociados, incluyendo tanto los trabajadores asalariados, el trabajo voluntario de sus asociados, el trabajo asociativo remunerado y las relaciones entre los distintos componentes de la fuerza de trabajo.

Si bien la mayor parte de las cooperativas inician sus actividades exclusivamente con el trabajo voluntario de sus asociados, pronto convergen dos modalidades: el trabajo asalariado y el trabajo voluntario.

El trabajo asalariado está a cargo de un conjunto de empleados, contratados en las condiciones propias de la rama de la actividad que corresponda, sujetos a una organización de carácter jerárquico, habitualmente encabezada por un gerente que participa de las reuniones del Consejo de Administración y en el que este delega parte de sus funciones administrativas.

Por otro lado, está el trabajo voluntario de los asociados, en particular el de los consejeros en sus funciones administrativas, pero también de otros asociados que aportan su tiempo y esfuerzo en función de las necesidades comunes. Este aporte está sustentado en relaciones de reciprocidad, de trabajo solidario que espera ser correspondido con el trabajo de otros en el futuro, o por el reconocimiento social o político de sus pares. Si existe un pago al trabajo de los consejeros, habitualmente se limita a una compensación por los gastos incurridos o por lucro cesante al haberse visto obligado a delegar sus tareas en su explotación particular.

Dado que son cooperativas de carácter local, en principio sus actividades no están muy alejadas de la calificación laboral de sus asociados, productores agropecuarios, por lo que estos pueden asumir funciones ejecutivas o tomar decisiones de carácter empresario, aun sin contar con una formación especializada.

3.4 El cuarto componente es el Sistema de Capitalización

Es el conjunto de normas y prácticas que caracterizan el tratamiento del capital aportado por los asociados a la cooperativa.

El capital es de carácter instrumental, está subordinado al objeto social. El monto de capital inicial, requerido estatutariamente para adquirir la condición de asociado y tener derecho a recibir los servicios de la cooperativa, es habitualmente bajo (lo que se explica por la necesidad de sumar asociados para mejorar el poder de negociación del productor frente al resto de la cadena). Esto es una debilidad inicial de la empresa, que suele compensarse con financiamiento a tasas bajas o subsidios cuando las condiciones económicas y de política pública así lo permiten.

En la legislación argentina todo el excedente originado en las operaciones con asociados debe volver a estos, ya sea en efectivo o en cuotas parte de capital. Lo habitual es que la Asamblea decida su capitalización. Esto implica un incremento en el capital nominal de cada asociado que haya generado dicho excedente.

El capital, descontadas las pérdidas que correspondieran, puede ser retirado por el asociado cuando pierde la calidad de tal, aunque habitualmente desvalorizado por la inflación, ya que no suelen practicarse operaciones contables de ajuste.

La formación del patrimonio de gran parte de las cooperativas se explica por la capitalización de los excedentes durante décadas, mientras que las inversiones son adelantadas gracias al financiamiento externo.

A los efectos de evitar el desfinanciamiento de la cooperativa por un retiro significativo de asociados, los estatutos prevén límites en los retiros de hasta el 5% anual del total del capital integrado de la cooperativa. De todas maneras, estas cuotas de capital requeridas por quienes han dejado de ser asociados pasan a formar parte del pasivo.

3.5 El quinto componente es la Modalidad de articulación con la cadena de valor

Es el conjunto de instrumentos y prácticas que adopta el productor a través de su cooperativa para vincularse con los distintos eslabones de la cadena de valor en donde se haya inscripto su actividad.

Para avanzar en la cadena de valor, y cuando ello requiere una escala superior a la local, las cooperativas se integran en federaciones. De esta manera, por ejemplo, el servicio de acondicionamiento y acopio de los granos es de carácter local, mientras que la federación se hace cargo de la exportación y/o industrialización; la cooperativa local desmota el algodón y la federación lo exporta o industrializa en la hilandería; la cooperativa de primer grado elabora el vino en base a la uva de sus asociados y la federación lo fracciona y comercializa, etc.

Dentro del modelo tradicional, la relación entre la cooperativa y su federación reproduce la relación entre el asociado y la cooperativa, salvo en dos aspectos del sistema de participación:

1. la Asamblea es de delegados, y
2. la cantidad de delegados puede ser proporcional al número de asociados de cada cooperativa primaria, a las operaciones que realiza la cooperativa con su federación o a una combinación de ambos conceptos. También puede optarse por el criterio de igual representación para cada cooperativa, independientemente del tamaño. Todas las asociadas a la federación son cooperativas.

3.6 El sexto y último componente es la modalidad de articulación con el territorio

Es el conjunto de instrumentos y prácticas que adopta el productor a través de su cooperativa para vincularse con los distintos actores del territorio que ocupa, y que generan mayor o menor capital social como actores en la organización de dicho territorio.

El carácter local de la cooperativa, la centralidad de su función para los productores agropecuarios, y la diversidad de necesidades comunes que tienen los asociados, así como su institucionalidad democrática y abierta, hacen en general de la cooperativa un ámbito de participación y referencia donde el productor y su comunidad canalizan múltiples iniciativas relacionadas con el interés común.

Se evidencia en este componente el doble carácter de organización social y de empresa que tienen estas instituciones. Describir a la cooperativa como una empresa controlada democráticamente por sus usuarios para proveerse de los servicios que requieren los productores es una descripción parcial de la institución.

Es también una organización que, a partir de la construcción de relaciones de solidaridad entre sus asociados y respecto a la comunidad a la que pertenecen, articula y canaliza distintas iniciativas de interés común como, por ejemplo, el mantenimiento de los caminos rurales, el acompañamiento de las escuelas rurales, los problemas de salud o de cuidado del medio ambiente, la representación política del productor ante el municipio, provincia o Estado nacional, la articulación con distintas instituciones locales, etc.

Esta función de representación, de liderazgo social y de referencia territorial –que permite identificar a la entidad como un lugar de organización democrática de la comunidad– es un capital social de la cooperativa que, a menudo, justifica su existencia y el trabajo voluntario que exige de parte de sus asociados.

Esto es particularmente cierto cuando los problemas iniciales que justificaron su constitución (defender la producción, proveerse de servicios esenciales) han dejado de ser percibidos como problemas por parte del productor, o pueden ser resueltos a través de otras empresas en el marco de una economía más compleja y diversificada, limitándose el papel de la cooperativa en los mercados a la función de empresa testigo que evita los abusos de posición dominante en el largo plazo.

4. Las nuevas tendencias

Hasta aquí entonces hemos presentado lo que proponemos llamar como el modelo institucional tradicional en las cooperativas agropecuarias.

Si han logrado comprenderlo en profundidad, podremos avanzar en la identificación de las principales innovaciones que hoy está teniendo el cooperativismo agropecuario respecto a dicha referencia.

Lo primero que hay que advertir es que no hay un sólo modelo. En (Obschatko, 2011) hicimos el ejercicio de definir un conjunto de modelos teóricos con los que intentamos sistematizar esta diversidad: tradicionales, megacooperativas, de agregado de valor, de provisión de insumos, de negociación y mercados cooperativos; a los que se sumaban para los productores más pequeños las cooperativas agrarias de gestión de la producción, de agroindustria familiar, de producción colectiva y de servicios rurales (Obschatko, 2011, punto III.5.2).

Lo que les propongo ahora entonces es contarles algunas tendencias y experiencias innovadoras significativas que hemos encontrado en nuestro trabajo de análisis institucional de las cooperativas.

Para profundizar les recomiendo ver el punto III.5 de (Obschatko, 2011) y (Basañes, 2017).

4.1 Organización de los servicios: expansión territorial, recentraje y racionalización económica del vínculo asociado-cooperativa

Veamos entonces cuáles han sido las principales tendencias dentro del componente organización de los servicios.

Si en el caso del modelo tradicional lo prevaleciente son servicios diversificados, locales y abiertos, desde los años 70 y en forma más radical durante de los noventa, se tendió a la especialización, regionalización y mayores exigencias para el acceso a los servicios.

Muchas cooperativas optaron por centrar sus esfuerzos de gestión y de inversión en la comercialización del producto principal, dejando de lado actividades no estrictamente vinculadas con la principal. Lo más habitual fue, por ejemplo, el cierre de las secciones de consumo.

Por otro lado los servicios han debido organizarse en territorios más amplios, ya sea por la expansión de la frontera agrícola (en especial, de la mano de la expansión de la soja) o por la absorción de cooperativas que no contaban con las condiciones de escala mínima como para competir en el mercado.

Ello ha resultado en organizaciones con mayores dificultades para su administración, y en particular para decidir la política de inversiones que debe dar respuesta a necesidades territorialmente más dispersas, entre los distintos grupos de productores que integran la cooperativa, con lo que ello implica en términos de conflictos internos.

Respecto a los derechos y obligaciones de entrega, se difundieron prácticas con mayores exigencias para dar respuesta a las condiciones competitivas emergentes de las transformaciones de las cadenas de valor.

Esto incluye el desarrollo de relaciones contractuales de mediano y largo plazo, complementarias a las exigencias estatutarias, así como restricciones al ingreso de productores que no asuman compromisos de entrega o de capitalización.

En lo que hace a las pautas para la liquidación de productos, en el marco de la crisis de las cooperativas, en particular durante la década de los 90, se instala con fuerza el debate sobre la estrategia de ofrecer mejores condiciones a los productores de mayor tamaño, en razón de los menores costos de provisión del servicio, y de la necesidad de retenerlos para garantizar el sostenimiento de los ingresos de la cooperativa y sus condiciones de negociación en el mercado del producto final.

De todas maneras, la situación hoy prevaleciente es de un trato con criterios igualitarios, aunque estos debates han dejado marcas institucionales importantes a la hora de evaluar la capacidad institucional para el impulso de estrategias de desarrollo dirigidas a los pequeños productores.

Respecto a la administración de la cuenta corriente, ésta se ha visto profundamente afectada por la

crisis financiera que golpeó a los pequeños productores y sus cooperativas en los años ´90.

El incremento de las tasas interés reales, y la apremiante situación financiera, puso en el centro de la tormenta la tasa de interés que grava a la cuenta corriente, incluyendo el derecho de la cooperativa de imponerla, al no estar contemplada explícitamente en sus estatutos. Ello llevó a recurrentes conflictos que en algunos casos se dirimieron judicialmente. El criterio prevaleciente ha sido el sostenimiento de las tasas de interés y el derecho de las cooperativas a exigir su pago sin tener que mediar el acuerdo formal del asociado, aunque, en ocasiones, se ha acordado limitar la tasa con los criterios de la ley de cooperativas respecto al interés que cobran las cuotas sociales cooperativas.

Lo más relevante respecto a la cuenta corriente ha sido la incorporación explícita de criterios más exigentes de evaluación económica previa a la autorización de saldos acreedores a favor de la cooperativa, por sobre criterios más flexibles, que prevalecían con anterioridad, vinculado a valores mutualistas, de colaboración con quien más lo necesitaba, sin una correcta evaluación de su capacidad de pago.

Respecto a las operaciones con no asociados, éstas han tendido a aumentar, respondiendo a situaciones de diverso origen, como por ejemplo las mayores exigencias de capitalización a los asociados.

Finalmente, en lo que hace a la organización de los servicios, debe mencionarse el desarrollo de nuevos servicios, en particular aquellos orientados a la recalificación o reconversión del productor asociado: mayor asesoramiento comercial, incluyendo nuevas herramientas de comercialización como el mercado a término, asistencia técnica para las exigencias de trazabilidad, nuevos productos comercializados atendiendo a las necesidades de diversificación, nuevos mecanismos de transferencia de tecnología, en particular a partir de la organización de grupos de productores.

4.2 Sistemas de participación: los desafíos de la escala

Los sistemas de participación habituales en el modelo tradicional se han visto muchas veces sobrepasados por el aumento de la escala, y han sido objeto de algunas innovaciones significativas.

Durante la década del 90 el aumento de la escala necesaria para tener una inserción competitiva en la mayor parte de las cadenas de valor de base agropecuaria fue especialmente dramático en la Argentina.

SANCOR en 1984 tenía 384 cooperativas de primer grado asociadas, en 1990 se redujeron a 60 y, en la actualidad, se ha transformado en una cooperativa de primer grado.

Entre las cooperativa granarias, la absorción de cooperativas por parte de las más sólidas fue una realidad en toda la región pampeana.

En otros casos, por no haber podido aumentar la escala, las cooperativas terminaron retrocediendo significativamente. Es el caso por ejemplo de las cooperativas algodoneras que han sufrido la competencia de nuevas empresas, con mucha mayor escala de desmote, al tiempo que retrocedió

la actividad, desplazada por la soja.

La mayor escala implica un enorme desafío para los sistemas de participación, que deben garantizar las condiciones de control y participación a un número mayor de asociados por cooperativa, con mayor dispersión territorial.

A los desafíos que implica la escala se suman las dificultades de recambio generacional (en cooperativas que ya han tenido cuatro o más generaciones de dirigentes), la distancia del productor respecto a la oficina central de la cooperativa (por dispersión territorial), la reducción de los servicios que recibe el productor (y por lo tanto de su visualización como ámbito natural de resolución de sus problemas), y la pérdida de capital simbólico que muchas veces estaba asociado a instalaciones o razones sociales que se pierden en el proceso de fusiones y absorciones.

Frente a esto algunas cooperativas han desarrollado sistemas de participación muy sofisticados y eficaces para los casos de gran escala, como por ejemplo la Unión Agrícola de Avellaneda y Agricultores Federados Argentinos (AFA), experiencias que analizamos muy detalladamente en (Basañes, 2017).

Por ejemplo AFA, con 13.000 asociados activos, tiene organizados 26 Centros Primarios Cooperativos (CPC). Cada uno de ellos tiene una comisión asesora, elegida por la Asamblea de distrito, que tiene la responsabilidad de controlar y representar los intereses de los productores de dicho centro primario.

La contabilidad está descentralizada por CPC, de manera que los asociados de cada uno de ellos saben qué activo y qué pasivo están asignados a su centro y cuál es el resultado económico del mismo (y, por lo tanto, conocen la sustentabilidad económica, y su derecho a la apropiación de excedentes).

En suma, el esquema procura que sus asociados no pierdan el control sobre los recursos asentados en su territorio inmediato (lo que lograrían habitualmente con una cooperativa por localidad) pero, al mismo tiempo, procura ganar los beneficios de la escala (en particular, reducción de los costos administrativos, optimización de la logística, reducción de los riesgos climáticos de la localidad –que se diluyen en el conjunto del territorio bajo su influencia–, aumento de la capacidad de negociación en la venta de productos y compra de insumos, etc.).

4.3 Organización del trabajo: profesionalización y alteridad burocrática

En lo que hace al componente organización del trabajo, la tendencia general, muy especialmente en las cooperativas consolidadas, ha sido la profesionalización de su fuerza de trabajo, con fuertes cuadros gerenciales que tienden a asumir responsabilidades de planificación estratégica, y con mayor distancia entre los requerimientos técnicos de la administración de la cooperativa y la calificación de los asociados, naturalmente orientada a su actividad específica (producción primaria).

Esta profesionalización es la que ha permitido a las cooperativas enfrentar exitosamente los desafíos de mercados crecientemente globalizados. Sin embargo, ha tenido consecuencias en

términos de la relación entre la cooperativa y el asociado, que en muchos casos adquiere características clientelares, provocando un fenómeno que algunos referencian como alteridad burocrática.

Las cooperativas que mejor resuelven la tensión existente entre un cuerpo profesionalizado y el control de los productores en su calidad de asociados y usuarios de sus servicios, son aquellas que incorporan innovaciones como las siguientes:

- Mecanismos de control de parte de los asociados respecto al cumplimiento de metas sociales, físicas, financieras y de calidad y de costos de los servicios recibidos.
- Sistemas de participación adecuados, como los que ya comentamos.
- Un conjunto consistente de incentivos económicos y sociales, incluyendo formación cooperativista de los trabajadores empleados, que procuren la convergencia de los intereses de trabajadores y asociados.

4.4 Sistemas de capitalización: debate e innovaciones

El sistema de capitalización tradicional fue eficaz cuando de lo que se trataba era de construir entidades con facilidad para incorporar asociados y ganar escala en los mercados de commodities, con bajos requerimientos iniciales de inversión y en un contexto de bajas tasas de interés.

Pero sus problemas se hicieron notar tempranamente; por ejemplo:

- Asimetrías en el esfuerzo de capitalización; en particular los asociados más antiguos tienen integrado un capital proporcionalmente superior al resto.
- Falta de incentivos a la capitalización, dado que no da derechos políticos ni derechos económicos sobre los excedentes.
- Falta de previsibilidad de la cooperativa respecto al capital con que cuenta, ya que al momento de retirarse, el asociado tiene derecho al reembolso inmediato de su capital.
- Falta de previsibilidad frente a una entidad financiera, para la cual la cooperativa resulta ser una empresa de capital variable que no tiene un régimen previsible para el retiro de éste, y donde los propios socios tienen una baja predisposición a invertir.

El cambio en las condiciones del negocio agroalimentario, en particular la necesidad de incrementar el ritmo de capitalización para dar cuenta de las nuevas exigencias competitivas, llevó a un intenso debate que en el caso de Argentina fue acompañado por CONINAGRO, institución que desarrolló una tarea de investigación, divulgación, organización de talleres y seminarios sobre la materia, a fines de la década de los 90. En éstos se analizaron experiencias de otros países, particularmente Estados Unidos y Canadá.

Algunas de las experiencias que en su momento más se discutieron, e incluso sirvieron para una propuesta de ley, y que luego fueron tomadas en alguna medida por las cooperativas locales fueron las siguientes:

- Programas de capitalización por objetivos. El "Equity Target Program" de Land O´Lake[4], es un buen ejemplo. La cooperativa define un capital objetivo por unidad de volumen a procesar, al cual se llega a partir de un porcentaje fijo de capitalización de excedentes (80% en este caso), hasta llegar al objetivo. Una vez que se logra, se retira todo el excedente en efectivo. Esto se complementa con un programa pautado de reembolsos para los cooperativistas que disminuyen su entrega o se retiran.
- Fondos rotativos. En 1997 Alberta Pool[5] definió que a partir de dicho año el 20% de los excedentes se distribuiría en efectivo, y el resto pasaría a integrar fondos rotativos a 10 y a 20 años. Es el ejemplo en que luego se inspirará ACA para la constitución del Fondo Rotativo de Consolidación, caso que se analizará en detalle.
- Derechos de entrega transferibles. La emisión de "delivery shares" o cuotas sociales con derechos de entrega transferibles, característica de las cooperativas de nueva generación en EE.UU., es una modalidad utilizada en los casos en que el objetivo principal es apropiarse del valor generado por los eslabones industrial y comercial. Cada cuota social genera un derecho de entrega fijo (unidades de producción por dólar integrado), nadie puede entregar sin integrar, y el productor puede vender a precio de mercado este derecho.
- Capital accionario. En muchas cooperativas europeas y norteamericanas se establecen dos tipos de capital: a) "cooperativo" que otorga derechos a los servicios de la cooperativa y derechos políticos, y b) "accionario" que otorgan derecho a una renta. El caso más conocido y estudiado fue el de Saskatchewan Weat Pool, en la provincia canadiense del mismo nombre. En este caso el grueso del capital fue transformado en accionario y se permitió su cotización en la bolsa.
- Sociedades instrumentales. Esto es, la creación de sociedades de capital controladas por cooperativas, donde se abre el capital para permitir la participación de terceros. En el caso extremo, la totalidad de los activos de la cooperativa son transferidos a la S.A., manteniendo la cooperativa el control. Este tipo de casos son los que inspirarán la creación de MILKAUT SA por parte de la Asociación Unión Tamberos Ltda.

En la actualidad, los sistemas de capitalización de las cooperativas argentinas aún son predominantemente tradicionales, constituyendo una debilidad importante a la hora de mejorar la posibilidad de financiamiento con recursos propios, y de fortalecer los vínculos entre las cooperativas y sus asociados.

Sin embargo hay experiencias muy valiosas que procuran construir sistemas de capitalización que brinden mayor previsibilidad a la cooperativa y al asociado.

Recomiendo al respecto analizar los sistemas de capitalización de la Unión Agrícola de Avellaneda, de la Cooperativa Yerbatera de Santo Pipó y de la Asociación de Cooperativas Argentinas /ACA) (Basañes, 2017).

4.5 Modalidad de articulación con la cadena de valor: los límites de la integración vertical

[4] Se trata de una de las mayores empresas lácteas cooperativas de EE.UU. Es una de las principales marcas de productos lácteos consumidos en ese mercado, en particular en el rubro mantecas, desde hace más de 90 años.
[5] Cooperativa cerealera de la provincia homónima de Canadá.

y la centralización de las federaciones

Como respuesta a las fallas de mercado, la mayor parte de las cooperativas agropecuarias consolidadas desarrollaron estrategias de integración vertical de las actividades de comercialización e industrialización de insumos y productos.

Dichas estrategias fueron posibles en un marco de baja necesidad de capital inicial, abundante crédito a tasas negativas y bajo nivel de competencia en cada mercado local.

Sin embargo se registra en Argentina un retroceso en este sentido. La participación cooperativa en la actividad agroindustrial se ha reducido. Hoy representa no más del 5%.

Las razones de ello son el incremento de la inversión inicial necesaria, la menor disponibilidad de crédito en condiciones convenientes de tasa y plazo, el incremento en los niveles de competencia en el marco de la globalización de los procesos de trabajo asociados a los mercados agroalimentarios, el incremento en las barreras de entrada debido a la madurez de inversiones de grandes empresas nacionales y multinacionales en cada una de las ramas.

Las dificultades propias de los productores familiares hacen más remota la posibilidad de encarar procesos de integración vertical. A raíz de estos problemas, surge como estrategia alternativa frente a las empresas con posición dominante en la cadena de valor, la organización de cooperativas orientadas a reducir asimetrías a partir de la negociación colectiva, y de la mejora y homogeneización de calidad de los productos de sus asociados.

En dicha línea de trabajo se inscriben, por ejemplo, varias nuevas cooperativas lácteas que no integran actividad industrial sino que se limitan a negociar colectivamente su leche frente a la industria (Obschatko, 2011, Punto II.4.3.b).

En EEUU a este tipo de cooperativas las llaman *bargaining cooperatives*. Son organizaciones cuyo único objetivo es **negociar las condiciones** de precio y calidad con la industria procesadora. Tienen contratos de varios años con los productores por los cuáles estos se obligan a respetar lo que la cooperativa negocie con la industria procesadora, y contratos también con esta industria por los cuales ésta se obliga a comprar a los asociados de la cooperativa solamente bajo las condiciones pactadas. Su presupuesto es reducido, habitualmente financiado por una comisión sobre la producción negociada.

Volviendo a la situación en la Argentina, en lo que hace a las modalidades de integración también ha habido importantes novedades.

Tradicionalmente, como ya comentamos, el modelo de integración es la federación de cooperativas.

A este modelo, muy temprano en la historia del cooperativismo, se suma la fusión de cooperativas. Esto es, en lugar de constituir una federación las cooperativas se fusionan en una gran cooperativa, una megacooperativa.

Es el caso de AFA, que absorbe a todas las cooperativas que buscan integrarse (organizando un centro primario cooperativo por cada cooperativa preexistente, como ya explicamos).

A mediados de la década del 90 en Argentina comienza a estudiarse un modelo de integración intermedio entre la federación y la megacooperativa: el de las cooperativas mixtas en EE.UU.

Se trata de grandes federaciones de cooperativas que comenzaron a asociar directamente a los productores. Presentan una estructura mixta: en algunos distritos los productores son asociados de alguna cooperativa de base, a su vez asociada a la federación; en otros, los productores se asocian directamente a la cooperativa, y son representados en la Asamblea de la Federación por delegados elegidos para ello en su asamblea distrital. De esta manera, para algunos productores la federación es una cooperativa de segundo grado, para otros una cooperativa de primer grado.

Inspirados en este tipo de experiencias, la estrategia comienza a desarrollarse en Argentina; es el caso de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA). En el marco de la crisis que sufrieron las cooperativas granarias durante los años 90, parte de ellas desaparecieron y sus instalaciones fueron absorbidas por ACA. La federación continuó operando los servicios, con lo cual el acopio de la cooperativa liquidada continuó formando parte del sistema cooperativo.

Esta fue la base de los Centros de Desarrollo Cooperativo (CDC), instalaciones con servicios a productores primarios, directamente administradas por ACA. Los productores atendidos a través de este mecanismo aún no son asociados, los servicios son registrados por ACA como operaciones con terceros no asociados. Sin embargo ACA ya cuenta con el dispositivo legal para asociarlos: en 2005 reformó su estatuto (reforma aprobada por el INAES como autoridad de aplicación de la ley de cooperativas) habilitando la asociación de productores en forma directa y la organización de una asamblea para que estos puedan elegir a sus delegados.

Más dramática ha sido la transformación de SANCOR, que fundada como federación en 1939, en el año 2005 se transformó en cooperativa de primer grado, asociando directamente a los productores tamberos.

Su situación actual es bastante *sui generis*, dado que si bien es una cooperativa de primer grado, las cooperativas de base continúan siendo asociadas. Son titulares de la mayor parte de las cuotas sociales pero cuentan con un solo voto, igual que cada uno de los asociados tamberos.

Las cooperativas asociadas se han especializado en las tareas de provisión de servicios y asistencia técnica al productor, delegando las actividades de comercialización, incluyendo la liquidación de la leche al productor, en SANCOR.

Esta centralización de las federaciones, parcial en caso de ACA, total en el caso de SANCOR, se inscribe en una tendencia general que se verifican en la mayor parte de los sistemas de integración intercooperativos.

Por ejemplo, en el caso de FECOVITA, sin bien mantiene la estructura tradicional de cooperativa de segundo grado, el grado de autonomía de las cooperativas de primer grado se ha reducido sustancialmente. Las cooperativas están subordinadas a las estrategias acordadas desde la

federación, que define el volumen que podrá comercializar cada cooperativa en función del capital aportado, el precio al que se liquidará la uva del asociado, el financiamiento que se le adelantará en función de la disponibilidad de todo el sistema, etc.

Las cooperativas de primer grado han desactivado o disminuido a una mínima expresión la actividad de fraccionamiento o las marcas propias, mientras que la federación ha comenzado a producir vino (actividad que, inicialmente, era privativa de la cooperativa de base); tanto vinos de alta gama, como toda la producción de vino en la provincia de San Juan, a partir de la compra de la bodega Resero.

En síntesis, entre las estructuras de integración intercooperativa se evidencia un proceso de centralización que se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Transformación de cooperativas de segundo grado en cooperativas de primer grado.
- Servicios a productores primarios brindados directamente por las organizaciones de segundo grado.
- Reducción de la autonomía de las cooperativas de primer grado respecto a las estrategias definidas por la organización de grado superior.
- Integración en la cooperativa de segundo grado de actividades que tradicionalmente pertenecían a las cooperativas de primer grado.

4.6 Modalidad de articulación con el territorio: pérdida y reconstrucción de capital social

Las transformaciones en el ámbito rural modificaron sustancialmente el relacionamiento de la cooperativa frente a su territorio, respecto a la situación caracterizada como tradicional.

El incremento en la escala, la dispersión territorial, el recentraje, la profesionalización de la gestión, la prevalencia del cálculo económico por sobre los criterios mutualistas, la pérdida de elementos simbólicos como instalaciones o razones sociales vinculadas a la historia local, la pérdida de la centralidad de la cooperativa como lugar de encuentro social como resultado del desarrollo de otras instituciones, redes sociales y medios de comunicación, la creciente urbanización de la población, incluyendo sus pautas de consumo y estilo de vida, son todos elementos que han deteriorado el capital social con que contaba la cooperativa para influir sobre la dinámica del desarrollo de su territorio.

Sin embargo, la capacidad demostrada por cooperativas consolidadas para superar las crisis y articular en forma eficaz a pequeños y medianos productores con el mercado, a partir de la construcción de organizaciones democráticamente controladas, más el cambio en el contexto de visiones y políticas prevalecientes, favorecen la reconstrucción de dicho capital social, a partir del desarrollo de relaciones interinstitucionales sobre los nuevos ejes centrales del desarrollo territorial.

No se trata de volver a un modelo cooperativo superado, en todo caso un “paraíso perdido” donde las transformaciones de la cooperativa fueron solo una parte del conjunto de transformaciones de la sociedad en donde esta se inscribía, sino de asumir un proceso de deconstrucción de las estructuras cooperativas que exige pensar nuevas prácticas y ejes en la relación de éstas con su

territorio.

La hipótesis es que las cooperativas pueden reconstruir o ampliar su capital social para participar en la organización de su territorio, en la medida de que cuenten un fuerte sistema de relaciones interinstitucionales vinculadas, por ejemplo, al medio ambiente, valor agregado en el territorio y diversidad productiva.

A la inversa, una cooperativa centrada en la comercialización del producto principal de sus asociados, que no desarrolle ninguna política de articulación interinstitucional vinculada al medio ambiente, al valor agregado en el territorio y/o a la diversidad productiva, tendrá un capital social irrelevante a la hora de discutir la organización del territorio.

Ello no implica que sea una cooperativa ineficiente, o que no cumpla cabalmente con los objetivos para los que fue creada. El tema es que los asociados deberán procurarse otros marcos institucionales para participar/disputar el diseño de la configuración de su territorio, o permanecer marginados o subordinados a las estrategias que se impongan desde otro ámbito. La experiencia de Cosar es ilustrativa en este sentido (Basañes, 2017).

5. Cooperativas y pequeños productores

Para terminar, vamos a sumar una breve reflexión sobre la relación entre las cooperativas y los productores más pequeños.

Si se analiza el Censo Agropecuario de 2002, solo el 9% de las explotaciones agropecuarias familiares de menores recursos (la denominadas Tipo A) estaban asociadas a cooperativas. Por otro lado, el 77% de las mismas se encuentra en la Región Pampeana y en la Mesopotamia. Si se excluyen del cálculo estas regiones, el porcentaje se reduce al 3,3% (Obschatko, 2011, punto IV.1).

En síntesis, los pequeños productores en situación de exclusión, sobre todo de las economías regionales, no adoptaban en forma significativa la figura cooperativa para resolver sus problemas.

Frente a esto durante los años de los gobiernos del Kirchnerismo se constituyeron una gran cantidad de nuevas cooperativas agropecuarias. De las 1600 cooperativas que habíamos identificado en el 2011 (entre las cuales estaban las 319 del que llamamos núcleo histórico), casi 1000 habían sido constituidas en los últimos 10 años.

Para evaluar esta realidad la Secretaría de Agricultura Familiar decidió realizar un relevamiento de las nuevas cooperativas, cuyo resultado fue lapidario: sólo el 15% estaban activas, a las que se podían sumar con alguna generosidad un 35% que tenían baja actividad (lo que en general significaba que sobrevivían en forma pasiva a la espera de alguna oportunidad). (Obchatko, 2011, Punto IV.1).

A partir del análisis de estas experiencias, junto con los técnicos de la Secretaría en algunas provincias donde este fenómeno había sido especialmente significativo (Santiago del Estero,

Misiones y San Juan), se identificaron las siguientes causas de la reducida sostenibilidad estas nuevas cooperativas:

- Bajos ingresos familiares que impiden la dedicación de la fuerza de trabajo familiar a iniciativas de carácter asociativo mejorarían sus ingresos recién en el mediano y largo plazo. El productor, y su familia, deben salir a "hacer changas" descuidando su producción y dejando de lado los proyectos colectivos que procuran cambiar su situación de exclusión.

- Economía informal. El hecho de que la mayor parte de los integrantes se encuentren sumergidos en la informalidad constituye una severa restricción para el éxito de una empresa que requiere su inserción en la economía formal. Ello se traduce en que la propia cooperativa cae en la informalidad, con lo que comienza a cargarse de deudas fiscales y de requerimientos de las distintas áreas de fiscalización que exceden ampliamente su capacidad de respuesta.

- Carga administrativa. Cumplir con los requerimientos de la normativa cooperativa (ley de cooperativa y resoluciones de la autoridad de aplicación) y de la normativa fiscal, excede las posibilidades de gran parte de las cooperativas emergentes para dar respuesta a productores en situación de exclusión.

- Falta de un plan de negocios. Gran parte de las cooperativas relevadas habían sido constituidas para el eventual aprovechamiento de un recurso público. Es necesario subrayar la palabra eventual: no se trata de una cooperativa promovida desde un programa de gobierno a los efectos de desarrollar un proyecto previamente formulado y evaluado, sino de una cooperativa que se constituye para estar en condiciones de recibir una eventual ayuda, ya sea para desarrollar un proyecto de carácter cooperativo, o para ser simple vehículo de subsidios dirigidos a sus asociados, o incluso a terceros.

- Falta de integración. Existe una diferencia sustancial entre las cooperativas que surgen dentro de un esquema de integración intercooperativa, que garantiza determinada escala para su articulación con el resto de la cadena de valor y una visión estratégica sobre el desarrollo del sistema cooperativo, y aquellas que se crean y se mantienen aisladas.

- Falta de capacitación. Durante el relevamiento no se encontró ningún material de capacitación específico para cooperativas agropecuarias; sólo contaban con material de carácter general.

A estas se les agrega una última causa, que está íntimamente ligada a lo que discutimos durante esta unidad: la falta de un modelo institucional apropiado para este tipo de productores.

Se trata de productores que tienen un déficit grave en la dotación de recursos para la actividad agropecuaria (tierra, implementos, mejoras, capital de trabajo) y de calificación de la fuerza de trabajo. Sin solucionar este problema de base, "tranqueras adentro", la posibilidad de éxito de una experiencia asociativa es muy limitada.

Sin embargo la mayor parte de la experiencia cooperativa que hemos estado discutiendo está

orientada a solucionar los problemas “tranqueras afuera”: acceso a los mercados de productos o de insumos, agregado de valor a la producción, etc., pero no a la organización de la producción dentro de los predios (particulares o colectivos) de los asociados, o la generación de puestos de trabajo extraprediales. En este punto la experiencia es mucho menor, hay mínimo número de casos.

Esto deriva en una “invisibilidad” de esta alternativa, que se refleja en: a) un menor grado de conceptualización en los ámbitos académicos, b) marcos legales que ofrecen limitaciones, y c) deficiencias en los servicios de capacitación, tanto específicamente cooperativos como vinculados al desarrollo rural y asociativismo.

Cualquiera de los modelos estatutarios hoy vigentes obliga a diferenciar el carácter de productor y el de trabajador, roles que en la agricultura familiar se confunden, en particular cuando se trata de los productores más pequeños. Las estrategias asociativas de éstos están vinculadas a mejorar la retribución a su trabajo (y a mejorar el resto de las condiciones y el medio ambiente de trabajo), independientemente de si se realiza en sus pequeños predios particulares, en predios de otros asociados en el marco de una estrategia asociativa, en pequeños emprendimientos asociativos de carácter agroindustrial, u ofreciendo en forma asociada su trabajo.

A lo largo de las distintas entrevistas realizadas, surgió en forma persistente la desorientación de los productores a la hora de pensar la complementación de sus recursos particulares (baja propensión de poner sus recursos en común por no estar en claro los temas de propiedad y distribución de ingresos; confusión respecto al papel de la cooperativa más allá de ser un ámbito de colaboración y de construcción de relaciones de reciprocidad).

Esta carencia de modelos de gestión asociada para la producción constituye un limitante serio tanto en términos de iniciativas sustentables como en términos de su adecuado respaldo legal.

6. Para terminar...

El cooperativismo agropecuario argentino cuenta con una enorme experiencia de soluciones solidarias y de gestión democrática para enfrentar los desafíos de un desarrollo rural sostenible.

Es una experiencia diversa cuyas potencialidades y limitaciones deben ser analizadas a partir de las características de la cadena de valor donde están inscriptas, del territorio de sus asociados y del tipo específico de productor que integran.

No es un modelo acabado ni estático. Está integrado por una diversidad de experiencias a partir de las cuales es posible apuntalar el desarrollo de la agricultura familiar. El desafío desde la universidad, y desde los técnicos y profesionales vinculados a la temática es aportar una mirada crítica que permita identificar las innovaciones necesarias frente al cambiante contexto económico, social y ambiental.

7. Bibliografía

- Obschatko, Edith; Basañes, Carlos César; Martini, Guillermo: Las cooperativas agropecuarias en la República Argentina. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación / IICA Argentina (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2011.

- Basañes, Carlos César; Amantini, Alejandra: Innovaciones institucionales en cooperativas agropecuarias en la Argentina. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Argentina, IICA, 2017.

UNTREF
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

UNTREF
VIRTUAL

Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro

El Cooperativismo de Trabajo

Por Dr. Gustavo Alberto Sosa

ÍNDICE:

I.- Cooperativa de Trabajo. Definición.
II.- Antecedentes Históricos.
III.- Marco Normativo. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N.).
IV.- Clasificación de las Cooperativas de Trabajo.
V.- Los asociados de las Cooperativas de Trabajo en Argentina.
VI.- La implementación de políticas de asistencia social por parte del Estado a través de Cooperativas de Trabajo.
VII.- Cooperativas de Trabajo y mercado ¿Adaptarse o desaparecer?
VIII.- Las Cooperativas de Trabajo y los Sindicatos.
IX.- La búsqueda de una ley especial para el sector.
X.- Principales fuentes consultadas.
Anexo: El fallo “Lago Castro” de la Corte Suprema (Año 2009).

I - Cooperativa de Trabajo. Definición

Las **cooperativas de trabajo son organizaciones que, sobre la base del esfuerzo propio y la ayuda mutua, proveen de trabajo a sus asociadas/os, en forma equitativa,**

propendiendo además su elevación integral (económica, asistencial, profesional, educativa, social y cultural).

Según algunos estudiosos del cooperativismo, es la forma cooperativa más perfecta. En ella, todos viven de y para la cooperativa, deben esforzarse en su trabajo y dedicar todo su tiempo a lograr el crecimiento de la entidad. Desarrollan además al máximo el espíritu solidario, ya que los trabajadores dependen unos de otros. Asimismo**, el progreso de los asociados depende de su propio esfuerzo mancomunado**: nadie mejor que ellos mismos para cuidar los elementos de trabajo, mejorar la calidad del mismo y la convivencia del conjunto.

Para el Cdor. Javier Garbarini las cooperativas de trabajo son aquellas ***"constituidas por trabajadores que aportan sus conocimientos y esfuerzos para la elaboración de productos o la prestación de servicios. Presentan la característica distintiva y esencial de que no se puede ser asociado de una cooperativa de trabajo si no se trabaja en la misma y, no se puede trabajar en la misma sin ser asociada, salvo explícitas excepciones"***. ([1])

En nuestro país tienen la originalidad de que pueden confluir en una misma cooperativa trabajadores, técnicos, empleados, profesionales, etc., posibilitando así un desarrollo armónico acorde con las exigencias del mercado moderno.

"La cooperativa de trabajo no es otra cosa que la reunión de un grupo de personas (trabajadores de cualquier profesión o especialidad) para producir determinado bien o servicio mediante su trabajo organizado en común" (ST Santiago del Estero, *"Moriconi Carlos Alfredo c/ Cooperativa de Trabajo de Transporte La Unión s/sueldos impagos, etc"*, 22-10-1996, del voto del juez Leoni Beltran). ([2])

II - Antecedentes Históricos

No resulta aventurado afirmar que desde el surgimiento de las primeras comunidades humanas también lo hace el cooperativismo, partiendo de la concepción de ***"cooperar"*** como aquella **acción humana tendiente a obrar juntamente con otro u otros para la obtención de un mismo fin o resultado**.

Los estudiosos del movimiento destacan varios ejemplos en los comienzos de la civilización de actividades que fueron realizadas en forma cooperativizada. Por sólo enumerar,

[1]() Garbarini, Javier, ***Manual Práctico para Cooperativas de Trabajo***, Ediciones Lazos Cooperativos, Buenos Aires, 2006, página 14.

[2]() Sumario de fallo citado en Green, Lucas Malm, ***Jurisprudencia necesaria***, Revista Conciencia Cooperativa, Año III, Nº 15, Julio - Agosto 2007, páginas 4 / 6.

destacamos las organizaciones para la explotación de la tierra en común de los babilonios (Hans Muller), las organizaciones agrarias y de trabajo entre los pueblos eslavos (el Mir y el Artel entre los rusos, la Zadruga de los serbios), la organización del trabajo y de la producción en el Manoir medieval (De Brouckere) y las organizaciones para el cultivo de la tierra y el trabajo en las culturas precolombinas, principalmente entre los Incas y los Aztecas. ([3])

Si bien esos casos resultan mojones iniciales de la historia del cooperativismo, **las bases modernas del movimiento se sentaron entre los Siglos XVII y XIX**. A grandes rasgos, al repasar dichos siglos de la historia de la humanidad resalta la aparición del Iluminismo, la incidencia de las Revoluciones Americana y Francesa, así como los cambios que ocasionaron las Revoluciones Industriales, tanto en lo político, en lo social como en lo económico. Ello conjuntamente con la consolidación histórica de las ideas liberales y el desarrollo del mercado capitalista.

En **Europa**, principalmente en **Inglaterra**, se advertirán los cambios que provoca la Revolución Industrial. La lamentable vida en los campos, el hambre y el desarrollo de las fábricas bajo nuevos modelos de producción (debido al impresionante avance tecnológico acontecido) provoca la emigración de los pobladores rurales a las urbes.

Pero las condiciones de trabajo en las fábricas (textiles, ferroviarias, etc.) resultaban desastrosas para los trabajadores, quienes en la mayoría de los casos sufrían el abuso descomedido de su fuerza de trabajo por parte de sus patrones, padeciendo, entre otros, jornadas interminables de labor bajo condiciones inhumanas. Los menores y las mujeres resultaban ser las mayores víctimas del sistema, al encontrarse entre la franja más débil de la sociedad.

Ese estado de situación conllevó el surgimiento de diversos movimientos sociales (como la aparición de los sindicatos) y políticos (socialismo, anarquismo, comunismo, etc.), entre los cuales también se desarrolló el cooperativismo en su concepción moderna.

Al momento de reconocer a los precursores del cooperativismo en general y del cooperativismo de trabajo en particular, se suelen destacar los aportes de Plockboy y de Bellers: **Peter Cornelius Plockboy** publicó en 1659 un ensayo en el que proponía la organización de una sociedad que, conservando la propiedad individual, eliminara la explotación de unos hombres por otros y distribuyera los beneficios entre los miembros de la organización; eran una especie de cooperativas integrales de producción y consumo,

[3]() Fajardo-Calderón, Constanza Loreth, Cabal-Cruz, Claudia Constanza y Donneys-Beltrán, Omar Alberto, *"La economía solidaria: de lo legal a la formación integral",* Criterio Libre, N° 9, Bogotá, Diciembre 2008, págs. 47/72 (en página web: http://dialnet.unirioja.es/).

efectivas tanto para la agricultura como para la industria que comprendía su doctrina. Por su parte, **John Bellers** (1654-1725), hizo en 1695 la exposición de sus ideas en el trabajo titulado *"Proposiciones para la Creación de una Asociación de Trabajo de Todas las Industrias Útiles y de la Agricultura"*, en el que propone la creación de colonias cooperativas de trabajo formadas por medio de acciones; dedicándose los fondos a cubrir las necesidades de los socios y a la ampliación y fortalecimiento de la organización. Bellers considera al trabajo y no al dinero como la verdadera riqueza de una nación.

Durante el Siglo XIX se destacó el aporte de los socialistas utópicos (Saint-Simon, Charles Fourier, Robert Owen, William King, Phillipe Buchez, Michel Derrion, Louis Blanc), quienes, aunque tuvieron diferentes procedencias, se pronunciaron contra la explotación y fueron considerados los precursores del cooperativismo moderno. ([4])

Las magras condiciones laborales y la explotación inhumana de la mano de obra, llevó a los trabajadores a mancomunarse, formando cooperativas en base a las ideas desarrolladas por los socialistas utópicos. De esta manera, los trabajadores pensaron que uniendo sus esfuerzos podrían convertirse en sus propios proveedores, originándose así la idea de las cooperativas de consumo. Como punto histórico ineludible de este proceso está la formación en Gran Bretaña en el año 1844 – siguiendo las concepciones de Robert Owen - de la ***"Sociedad de los Probos Pioneros de Rochdale"***.

Asimismo, el desempleo y las gravosas condiciones del trabajo cuando éste se conseguía, movieron a otros grupos de trabajadores a organizarse en cooperativas de producción y trabajo, las cuales nacieron en Francia a mediados del Siglo XIX, siendo los precursores en el campo del cooperativismo de producción Plilippe Buchez (1796-1865) y Luis Blanc (1812-1882).

Philippe Buchez (1796-1865) puede ser considerado ciertamente el *"padre del cooperativismo francés"*. Analizó un sistema de principios fundamentales de la cooperación, que se correspondían en su mayoría con las del cooperativismo en general. Planteó el principio de la democracia y la distribución de los ingresos en correspondencia con el trabajo de cada socio. En ese marco los trabajadores debían ayudarse entre si y el Estado no debía intervenir ya que, con una buena conducción de la empresa, ésta iría creciendo y obteniendo excedentes hasta formar un fondo común para realizar transformaciones en beneficio de la clase obrera. Tenía la idea de un Banco Central del Estado para administrar los fondos y transformar la sociedad sobre bases cooperativas.

Buchez trató de solucionar los problemas de los trabajadores más desprotegidos de su país, formulando los principios a las que éstas deberían ajustarse, resultando varios de ellos

[4]() **Izquierdo Albert, Consuelo E.,** *El cooperativismo una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para América Latina*, Año 2005. Edición electrónica a texto completo en www.eumed.net/libros/2005/ceia/.

adoptados por la Alianza Cooperativa Internacional y otros por la legislación y la práctica vigente en varias naciones (como en Argentina)

La doctrina formulada por Buchez, sigue siendo de estricta aplicación a las cooperativas de trabajo. Estos principios fundamentan que:
1) Los obreros pasarán a ser empresarios, y elegirán entre ellos uno o dos representantes que tendrán la firma social.
2) Cada trabajador continuará cobrando un salario según los usos adoptados en la profesión, es decir por jornal o tarea y por la habilidad individual.
3) Se reservará una cantidad equivalente a las que los empresarios intermediarios descuentan en cada jornada; al final del ejercicio, esa cantidad que es el beneficio neto, se repartirá de la siguiente manera: veinte por ciento para formar y aumentar el capital social, el resto en socorros y entre sus asociados en función de la tarea y responsabilidad de cada uno en la cooperativa.
4) El capital social que se irá acrecentando cada año corresponderá a la asociación y será declarada indisoluble, para asegurar la continuidad de la entidad.
5) La Asociación no podrá consentir obreros no pertenecientes a ella, por más de un año, pasado ese tiempo, estará obligada admitir la cantidad de obreros nuevos que haga falta por el acrecentamiento de sus operaciones.

Las ideas cooperativas tuvieron también repercusión en el periodista **Louis Blanc (1812-1882)** quien popularizó en Francia las cooperativas obreras de producción. Sus ideas se manifiestan en torno a las relaciones Estado – Cooperativa, a la autonomía de las cooperativas y a la organización del trabajo. ([5])

En la Argentina las cooperativas de producción fueron conocidas con el nombre de Cooperativas de Trabajo, poseyendo características propias que la diferencian de los demás tipos cooperativos, pero rigiéndose por los mismos principios y valores que fueron revalidados en Manchester en 1995, contando, además, con sus propios principios.

Los historiadores ubican en la Argentina el surgimiento del cooperativismo de trabajo a finales de la década del ’20 del Siglo XX. Las primeras entidades se crean en el año **1928**: ***“La Edilicia, Cooperativa de Construcciones Ltda."***, dedicada a la construcción, fue fundada por 12 albañiles y comenzó a funcionar en el año 1931, en la localidad de Pergamino, provincia

[5]() Izquierdo Albert, op. cit..

de Buenos Aires. Otra cooperativa se constituye en 1928 en Capital Federal con el nombre de "**Gran Fábrica de Damajuanas "El Triunfo" Cooperativa Ltda.**, entidad formada por un grupo de trabajadores artesanos que encestillaban damajuanas de vidrio ([6])

A partir de allí el desarrollo del cooperativismo de trabajo en el país es constante y sostenido, pero sin lugar a dudas integrando uno de los sectores más vulnerables a las políticas económicas aplicadas desde entonces, con épocas de declive y otras de gran crecimiento.

Sumamente heterogénea, algunas de las principales actividades realizadas por las cooperativas de trabajo en Argentina han sido - entre otras - las siguientes: **construcción, textil, transporte, metalúrgicas, mantenimiento, educación, gastronómicas, etc**.

III - Marco Normativo. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (C.S.J.N)

En el presente acápite nos acercaremos al marco legal de las cooperativas de trabajo. Son numerosas las leyes, decretos, resoluciones y disposiciones en las que se hace referencia a estas entidades, aquí trataremos sucintamente las principales normas.

Ley N° 20.337: La **Ley de Cooperativas** es norma general de aplicación a todos los servicios cooperativos. Conforme su artículo 118 rigen supletoriamente para las cooperativas *"las disposiciones del Capítulo II, Sección V, de la Ley 19.550, en cuando se concilien con las de esta ley y la naturaleza de aquéllas"*. Asimismo cabe tener presente la aplicación subsidiaria del capítulo de persona jurídica que prevé el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación ([7])

La Ley de Cooperativas **no contiene apartados especiales para cada tipo de servicio cooperativo**, por lo que en la misma no encontraremos artículos referidos de manera exclusiva a las cooperativas de trabajo, a excepción de dos casos:

- El **artículo 42 referido a la distribución de los excedentes repartibles**. En su inciso 5°, apartado b), se prevé que - una vez completados los fondos obligatorios – *"en las cooperativas de producción o trabajo"* el resto será distribuidos entre los asociados en concepto de retorno *"en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno"*. Cabe advertir aquí dos aspectos: a) La **ley emparenta los términos *"producción"* y *"trabajo"***, aunque ciertamente en la Argentina el término mayormente empleado para

6() Fontenla, Eduardo H., *Cooperativas que Recuperan Empresas y Fábricas en Crisis*, Documento de Trabajo N° 205, Universidad de Belgrano, 2008. Disponible en la red: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/205_fontenla.pdf.

7() Aprobado por la Ley N° 26.94, con fecha de entrada en vigencia el 1° de Agosto de 2015 (conforme Ley N° 27.077).

denominar a estas cooperativas ha sido el segundo. b) A diferencia del resto de los apartados del artículo 42 **aquí no se habla de *"secciones"***, lo que indica con claridad que quienes proyectaron la norma **no contemplaron la posibilidad de cooperativas en la que coexistan una sección de trabajo con otro tipos de secciones cooperativas** (vivienda, consumo, etc.).

- El **artículo 64** que establece las **prohibiciones e incompatibilidades para ser consejero** (**y para ser síndico**, conforme remisión del art. 77, inc 1°). En el inc. 3° se establece que no pueden ser consejeros *"las personas que perciban sueldo, honorarios o comisiones de la cooperativa, excepto en las de producción o trabajo y salvo lo previsto en el artículo 67"*.

  Al explicar el motivo de esta excepción a la prohibición, en la Exposición de Motivos de la Ley 20.337 se señaló que la misma fue expresamente prevista dado que en las cooperativas de producción o trabajo *"por definición, todos los asociados perciben remuneración en forma de anticipos"*.

Ley de Concursos y Quiebras: La **Ley N° 24.522** fue modificada en el año 2011 por la **Ley N° 26.684**, la que introdujo (luego de casi una década de la aparición del fenómeno de recuperación de empresas por parte de sus trabajadores y numerosos fallos de los tribunales) la figura de las cooperativas de trabajo en los procesos falenciales.

Los **jueces comerciales se encuentran obligados a considerar la situación de las cooperativas de trabajo conformadas por los trabajadores de las empresas que solicitan continuar con la explotación de las mismas**.

Sin lugar a dudas este proceso no es fácil para los trabajadores ni las modificaciones a la Ley de Concursos y Quiebras han sido totalmente satisfactorias para el sector cooperativo, pero el hecho de haber un reconocimiento legal ha implicado un paso fundamental en el reconocimiento de muchas experiencias del pasado (y otras actualmente existentes).

Resoluciones de la autoridad de aplicación: Son numerosas las resoluciones emitidas por la autoridad de aplicación (en sus diferentes épocas: INAC – SAC – nuevamente INAC – INACyM – INAES) aplicables a las cooperativas de trabajo. Rescataremos a continuación las más importantes de ellas:

- **Resolución INAC Nº 360/75** (B.O. 28/05/1975): Mediante esta resolución, la autoridad de aplicación determinó cuales son las ***excepciones al principio de mutualidad rigurosa en las cooperativas de trabajo***. El por entonces Instituto Nacional de Acción

Cooperativa reglamentó, en uso de las facultades que le son propias, que las cooperativas de trabajo o producción no pueden utilizar los servicios de personal en relación de dependencia, salvo en los casos excepcionalmente justificados y enumerados taxativamente en el artículo 1º de la aludida norma, la que es de cumplimiento obligatorio.

Los casos excepcionales al principio general son los siguientes:

a) **Sobrecarga circunstancial de tareas** que obligue a la cooperativa a recurrir a los servicios de no asociados, por un lapso no superior a tres (3) meses.

b) **Necesidad de contar con los servicios de un técnico o especialista para una tarea determinada** no pudiendo exceder la duración de ésta de seis (6) meses.

c) **Trabajos estacionales**, por un lapso no mayor de tres (3) meses.

d) **Período de prueba**, el cual no podrá exceder de seis (6) meses, aun en caso de que el estatuto fijara una duración mayor.

Dicha imposibilidad, se fundó en que las mismas tienen por finalidad la de brindar ocupación a sus miembros, lo que equivale a decir que el objeto social debe hacerse por medio del trabajo personal de sus asociados para evitar la desvirtuación del carácter esencial de dichas entidades.

La falta de observancia de tal reglamentación específica debe dar lugar a la instrucción del correspondiente sumario con arreglo a lo previsto en el art. 101 de la Ley de Cooperativas, con la imposición de las sanciones graduadas en dicho acto legislativo.

Ahora bien, pese a la vigencia de esta resolución, cabe señalar los riesgos que existen en caso de contar con trabajadores no asociados en las cooperativas de trabajo, más aún si los mismos no se encuentran registrados bajo relación de dependencia.

- **Resolución SAC Nº 255/88:** Establece un modelo de Acta Constitutiva y Estatuto Tipo para Cooperativas de Trabajo, siendo uno de los modelos de estatuto más utilizados desde entonces.
- **Resolución INAC Nº 324/94** (B.O. 19/05/1994): En virtud de las atribuciones conferidas por la Ley de Cooperativas en su art. 2°, inc. 5), la autoridad de aplicación autorizó por esta resolución la constitución de Cooperativas de Trabajo con un número mínimo de integrantes (6 asociados) a los previstos en la ley (10 asociados).
- **Resolución INAC Nº 750/94** (B.O. 07/09/1994): En atención a lo previsto en la Res. 324/94, se establece un Estatuto Tipo para Cooperativas de Trabajo con menos de 10 asociados.
- **Resolución INAC Nº 506/95** (B.O. 03/05/1995): Establece contenidos especiales de los informes de auditoría de las cooperativas de trabajo, los cuales deberán contener dictamen sobre la situación impositiva y lo referido a obligaciones de la previsión social,

y en su caso, sobre las presuntas irregularidades que, en esas materias, se hubieren comprobado o insinuado.

- **Resolución INACyM Nº 1692/97** (B.O. 04/07/1997): Modificada por la Resolución N° 485/21, prevé normas para asambleas en cooperativas de trabajo, entre ellas la obligación de establecer el voto secreto en las asambleas electorales de distritos. En todos los demás supuestos, las cooperativas de trabajo pueden utilizar el mecanismo del voto secreto o a viva voz según lo que indica el estatuto, su reglamento o la asamblea.

  Asimismo prevé que las convocatorias de las asambleas de las cooperativas de trabajo deben ser notificadas a sus asociados *"personalmente con QUINCE (15) días de anticipación, por medio fehaciente postal o telegráfico, o mediante nota con copia de recepción fechada y bajo firma de cada uno de los interesados..."*.
- **Resoluciones INAC Nº 183/92** (B.O. 10/04/1992) y su reemplazante **Resolución INAES N° 4664/13 INAC** (B.O. 09/01/2014): Por la Resolución Nº 183/92 la autoridad de aplicación reafirmó que el vínculo jurídico entre el asociado y la Cooperativa de trabajo es de naturaleza asociativa y está exento, por lo tanto, de toda connotación de dependencia encuadrada en el derecho laboral (art. 1°). Por su parte, el artículo 2° hacía referencia a los beneficios de la seguridad social que las cooperativas de trabajo debían prestar a sus asociados.

  Esta resolución de relevante trascendencia fue reemplazada en el año 2013 por la Resolución N° 4664, la que en líneas generales mantiene los mismos términos con algunos agregados.

  En su artículo 1° define cual es la relación jurídica entre el asociado y la cooperativa y que se entiende por ***actos cooperativos de trabajo:***

> *"La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial. Son actos cooperativos de trabajo los realizados entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y en la consecución de los fines institucionales"*.

La trascendencia del primer artículo de ambas resoluciones (que desde lo estrictamente cooperativo estaría reafirmando algo que no está en discusión por parte del movimiento dado lo establecido en el artículo 4° de la Ley de Cooperativas) es que su definición de la **naturaleza jurídica de la relación asociado – cooperativa de trabajo es netamente asociativa y no de dependencia** (en cuyo caso le sería aplicable el régimen laboral previsto en la Ley de

Contrato de Trabajo N° 20.744 y demás normas complementarias de naturaleza laboral).

Por su parte el artículo 2° reitera lo expuesto en la Res. 183/92, con algunos cambios principalmente en el inciso a), el cual destacamos en la transcripción: *"Las cooperativas de trabajo prestarán a sus asociados los beneficios de la seguridad social, a cuyos efectos deberán: a) Cumplir con las aportaciones necesarias a los fines del régimen previsional en el sistema de trabajadores autónomos, o bien por otro legalmente habilitado. A tales efectos, los trabajadores asociados a la cooperativa de trabajo, podrán optar, en asamblea, realizar las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, debiendo la cooperativa de trabajo ingresar las contribuciones patronales, actuando como agente de retención de los aportes personales del trabajador asociado. Se considerará base imponible a los efectos de las cotizaciones como trabajadores en relación de dependencia, sólo las sumas percibidas efectivamente por los socios en forma mensual como retornos, de conformidad a lo establecido en el reglamento interno"*.

Ciertamente lo expuesto en el inciso a) trajo mucha discusión entre los doctrinarios y el movimiento cooperativo de trabajo. La posibilidad que por asamblea los asociados puedan optar por cotizar (a los fines meramente previsionales) como trabajadores en relación de dependencia es una solución *"pragmática"* que la autoridad de aplicación autorizó a aquellas cooperativas de trabajo cuyos asociados se encuentran ante el **dilema de efectuar aportes como monotributistas con el consecuente haber mínimo que obtendrán al momento de jubilarse** (el régimen de monotributo no permite efectuar diferentes aportes previsionales, siendo el mismo para todas las categorías).

Ante la incertidumbre existente (las consecuencias de adoptar esta medida podría tener como lectura por parte de otros organismos públicos y tribunales de justicia que los asociados han renunciado deliberadamente al hecho de mantener con su cooperativa una relación asociativa, reemplazándola por una de dependencia) hizo que **casi no existieran casos en los que las cooperativas de trabajo hayan efectuado esta opción por medio de sus asambleas**.

El resto de las prestaciones de la seguridad social que las cooperativas de trabajo deben brindar a sus asociados son las siguientes: *"b) Pagar las prestaciones dinerarias que corresponda percibir a los asociados en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones que no podrán ser inferiores a las establecidas para el personal dependiente de la misma actividad; c) Implementar un sistema de prestaciones de salud para el asociado y su grupo familiar primario, mediante los contratos y/o adhesiones que fuere menester, ya sea a través de la obra social que elijan dentro del Régimen Nacional de Obras Sociales o con otras*

instituciones que respondan a sistemas de medicina prepaga habilitados; d) Pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir al asociado o a sus herederos en los casos de incapacidad parcial y/o total o fallecimiento, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones que no podrán ser inferiores a las condiciones establecidas por las leyes aplicables a los trabajadores dependientes de la misma actividad. e) Adoptar reglamentos relativos al trabajo de mujeres y menores, cuyas condiciones aseguren, como mínimo, la misma protección que establecen las leyes aplicables a los trabajadores dependientes de la misma actividad. f) Las obligaciones emergentes de los apartados b) y d) podrán ser sustituidas mediante contratación de seguros que cubran adecuadamente dichos riesgos. Las aseguradoras de riesgos del trabajo deberán emitir sus pólizas a favor de las cooperativas de trabajo, quienes tendrán la obligación de soportar el costo de los seguros de reparación de daño así como también la obligación de solventar la prevención del riesgo".

- **Resolución ANSES N° 784/92:** Esta resolución es el correlato a lo dispuesto por el INAC por la Resolución 183/92. El organismo previsional declaró como norma de alcance general y aplicación a todas las causas en trámite que *"los asociados a las cooperativas de trabajo no revistan la calidad de dependientes de las mismas, debiendo considerárselos como trabajadores autónomos"*.

  Esta resolución del organismo previsional modificó el criterio hasta entonces existente (los asociados de las cooperativas de trabajo hasta el año 1992 cotizaban en el régimen de trabajadores en relación de dependencia), encontrándose actualmente vigente.
- **Normativa relacionada al fraude laboral y cooperativo:** El 16 de noviembre de 1994 se publicó en el Boletín Oficial el **Decreto N° 2015/94**, el que establece en su artículo 1º que *"la Autoridad de Aplicación no autorizará, el funcionamiento de cooperativas de trabajo que, para el cumplimiento de su objeto social, prevean la contratación de los servicios cooperativos por terceras personas utilizando la fuerza de trabajo de sus asociados."* Asimismo, su artículo 2° dispone que las cooperativas de trabajo preexistentes puede ser fiscalizadas por *"policía del trabajo y tributaria"*, ello en forma independiente de la fiscalización que de por sí ejerce el organismo de contralor de la materia (el INAC, actualmente INAES).

Cabe recordar que la Ley N° 20.337 no especifica ni limita el objeto social que puede adoptar una cooperativa de trabajo, por lo que el movimiento cooperativo ha considerado a este decreto como inconstitucional, al afectar principios como el de igualdad (art. 16 C.N.) y el de asociarse libremente con fines útiles (art. 14 C.N), entre otros. Es evidente que en esta norma nos encontramos frente a una clara situación de **ataque**

y menoscabo al cooperativismo de trabajo, en el marco de una etapa histórica poco favorable al movimiento cooperativo. Aquí simplemente evidenciaremos cómo el accionar del Estado (impulsado por intereses de determinados sectores de la sociedad y del mercado) pretendió restringir el avance del campo cooperativo.

En nombre de la persecución del fraude laboral existente en algunas cooperativas de trabajo (que a su vez implicaba el fraude a la normativa cooperativa, contracara de la misma moneda), este Decreto colocaba (dado la amplitud y ambigüedad de sus términos) a todas las cooperativas de trabajo bajo un injusto manto de sospecha, sobre todo a aquellas cuyas actividades - en cumplimiento de su objeto social - debían ser principalmente realizadas por los asociados brindando servicios a terceros (sin distinguir los casos concretos donde efectivamente existe tercerización laboral y, por ende, fraude cooperativo - laboral).

Como consecuencia del Decreto N° 2015/94 la autoridad de aplicación dispuso por la **Resolución Nº 1510/94** (B.O. 16/12/1994) que se considerarán comprendidas en la disposición del artículo 1º del decreto *"...las solicitudes de autorización para funcionar como cooperativa de trabajo que se vinculen con las siguientes actividades:* ***Agencias de Colocaciones; Limpieza; Seguridad; Distribuciones de Correspondencia y Servicios Eventuales****. Asimismo se considerarán comprendidos aquellos casos en que la descripción del objeto social contenida en los estatutos revele que se trata de la venta de fuerza de trabajo o mano de obra a terceros para dedicarlas a las tareas propias o específicas del objeto social de los establecimiento de estos últimos, de tal manera que dicha fuerza de trabajo o mano de obra constituya un medio esencial en su producción económica…".*

Pese a que la Resolución 1510/94 acotó los efectos del Decreto N° 2015/94, ciertamente la misma no cerró los cuestionamientos a este último.

En el año 2004 se sancionó la **Ley Nº 25.877** de "*Ordenamiento del Régimen Laboral"* (B.O. 19/03/04), la que además de derogar la nefasta Ley Nº 25.250 (conocida en la historia de los anales legislativos como *"Ley Banelco"*) e introducir diversas modificaciones que atañen a las relaciones individuales y colectivas de trabajo, reprodujo en su artículo 40 un artículo ya existente en la ley derogada relativo a las cooperativas de trabajo: *"Los* ***servicios de inspección del trabajo*** *están habilitados para ejercer* ***el contralor de las cooperativas de trabajo*** *a los efectos de verificar el cumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social en relación con los trabajadores dependientes a su servicio así como a los socios de ella que se desempeñaren en fraude a la ley laboral.* ***Estos últimos serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios, a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social****. Si durante esas inspecciones se comprobare que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura* ***cooperativa*** *con el propósito de sustraerse, total o parcialmente, a la aplicación de la*

legislación del trabajo denunciarán, sin perjuicio del ejercicio de su facultad de constatar las infracciones a las normas laborales y proceder a su juzgamiento y sanción, esa circunstancia a la autoridad específica de fiscalización pública a los efectos del artículo 101 y concordantes de la Ley Nº 20.337. ***Las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación****"*.

En resumidas cuentas, el texto del artículo 40 de la Ley N° 25.877 reitera (pero ya con grado de ley sancionada por el Congreso) la prohibición para las cooperativas de trabajo de actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, de temporada, o de cualquier otro modo, brindar servicios propios de las agencias de colocación, habilitando asimismo a los organismos de control y detección de fraude laboral a inspeccionar a estas entidades, debiendo dar cuenta de ello al INAES (en el caso de comprobarse *"...que se ha incurrido en una desnaturalización de la figura cooperativa..."*).

El artículo 14 de la **Ley de Trabajo Agrario N° 26.727** (B.O. 28/12/2011) reprodujo los términos del art. 40 de la Ley N° 25.877.

En el año 2020 el INAES emitió la Resolución N° 581/20, por la cual dejó sin efecto la Resolución N° 1510/94. No obstante ello, meses después se suspendió la ejecutoriedad de dicha resolución (Res. 1137/20) por el término de 120 días, lo que demuestra que todavía persisten presiones que buscan limitar el desarrollo del cooperativismo de trabajo de servicios.

Las cooperativas de trabajo en la Jurisprudencia de la Corte Suprema: El 24 de noviembre de 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció en los autos caratulados ***"Lago Castro, Andrés Manuel c/ Cooperativa Nueva Salvia Limitada y otros"***, emitiendo el que probablemente sea el más trascendente fallo en la historia judicial nacional sobre cooperativas de trabajo y derecho laboral. Dicha importancia no deviene solamente del hecho de haber sido emitido por el máximo tribunal nacional, sino por su contenido.

La importancia de este fallo (cuya síntesis la hemos incorporado como Anexo a la presente clase) reside en que **la Corte Suprema le señala a los tribunales que en casos de existencia de un conflicto judicializado entre un trabajador y una cooperativa de trabajo debe contemplarse todo el plexo normativo que rige para estas entidades, reconociendo la naturaleza asociativa de la relación, a la que sólo podría aplicársele el derecho laboral en el caso de haberse demostrado (mediante las pruebas aportadas por las partes al proceso) que la cooperativa de trabajo desvirtuó su naturaleza y la de relación son sus asociados (constituyéndose de esa manera en un fraude no solo laboral sino también cooperativo)**.

IV - Clasificación de las Cooperativas de Trabajo

Entre las distintas clasificaciones existentes para las cooperativas de trabajo haremos mención a una bastante difundida en los últimos tiempos:

- El **primer grupo** que puede identificarse dentro del sector cooperativo de trabajo de nuestro país, usualmente **denominado "tradicional" o cooperativas de trabajo tradicionales**, son de variada data y diferenciadas de los otros sectores, por su origen anterior a la crisis del modelo neoliberal de fines de los '90. Sin embargo, y sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de cooperativas sobrevivientes de ese período, no es acertado afirmar que las cooperativas llamadas *"tradicionales"* tuvieron sus orígenes en la convicción de sus asociados, sino que por el contrario, la mayor parte de estas tuvieron su origen en situaciones críticas de las empresas capitalistas que derivaron en su formación. Conforme dicha línea, todas aquellas cooperativas de trabajo que no deriven de procesos como los que a continuación se referirán pertenecen a este primer grupo.

- Un **segundo grupo** es el que conforman las **cooperativas que recuperaron empresas (Empresas Recuperadas por sus Trabajadores – ERT)** durante el período que fue desde fines de los años '90 hasta la actualidad del que forman parte más de trescientas entidades ([8]) y del que surgió, por ejemplo, el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas. Este grupo ha sido distinguido en función del momento en que surgió y las situaciones y problemáticas comunes para este subconjunto.

Surgidas a partir del abandono o el vaciamiento de empresas privadas lucrativas, las cooperativas de trabajo que recuperaron empresas tuvieron una importante difusión mediática fundamentalmente después de los sucesos ocurridos el 19 y 20 de diciembre de 2001. Con el paso del tiempo empezaron a tener reconocimiento por parte de los Estados Nacional y Provincial a través de numerosas leyes de expropiación y de los fallos de la justicia. En el año 2011 se logró reformar la Ley de Concursos y Quiebras.

Desde el año 2003 en adelante se incorpora al sector un **tercer grupo**, que es el surgido a partir de la **promoción de la actividad cooperativa de trabajo por parte del Estado Nacional**, el cual resolvió llevar adelante una serie de obras públicas, repartidas en diferentes programas, mediante la contratación de cooperativas de trabajo cuya constitución se promovió a tal fin.

Este grupo fue **cuestionado por un sector de la doctrina puesto que se aducía que estas entidades no habían sido conformadas a partir de la voluntad de los asociados sino**

[8]() Informe del IV relevamiento de Empresas Recuperadas en la Argentina. 2014: las empresas recuperadas en el período 2010-2013. Coordinador: Andrés Ruggeri. Primera Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Cooperativa Chilavert Artes Gráficas, 2014.

que por el contrario su constitución había sido impuesta desde el Estado. No obstante ello, algunas de las cooperativas que formaron parte de este grupo, y luego de un proceso de *"decantación"* esperable, demostraron voluntad asociativa y capacidad para organizarse y encarnar los principios y valores de la doctrina cooperativa, llegando a conformar entidades de segundo grado y participando activamente de la conformación de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT).

Por último, a criterio de algunos autores existe un **cuarto grupo** dentro del sector que puede denominarse el **grupo de las cooperativas de nueva generación conformado principalmente por cooperativas dedicadas a la programación de software** y que han tenido como origen la convicción de sus asociados a la hora de elegir el modelo cooperativo como el más adecuado para llevar adelante la actividad.

El planteo de esta *"nueva generación"* tiene como fundamento esta convicción a la que se ha hecho mención, **encontrando numerosos puntos de contacto entre la filosofía del *"software libre"* y los principios y valores del cooperativismo**. Conformadas por asociados con altos niveles de formación y profundas convicciones en materia de vinculación e independencia en el ámbito del trabajo, estos profesionales han elegido desde el origen (situación que no se visualiza con claridad en el resto de las cooperativas de trabajo) el modelo cooperativo como la manera de organizarse que más se asemeja con sus criterios a la hora de trabajar.

Podemos señalar que existen otras entidades con particularidades distintivas como lo son las denominadas cooperativas sociales y las desarrolladas en el ámbito de la economía popular.

Como toda clasificación, esta es una totalmente arbitraria. No obstante ello, brinda un marco diferenciador a la hora de analizar el origen de las entidades y el perfil de sus asociados. Asimismo se puede advertir la existencia de normativa específica para cada grupo de entidades (Ej.: Ley de Concursos y Quiebras, Resoluciones del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y del INAES, etc.). Como sostienen Feser - Bausset – Mutuberría Lazzarini, hacer esta distinción resulta importante dado que el origen *"moldea de alguna manera la forma cooperativa y los sentidos asociados a ella"* ([9]).

Asimismo podemos clasificar a las cooperativas por el grado: Cooperativa de Trabajo (1° Grado), Federación de Cooperativas de Trabajo (2° Grado) y Confederación de Cooperativas de Trabajo (3° Grado).

[9]() Feser, M. Eleonora, Bausset, Magalí y Mutuberría Lazarini, Valeria, Manual para la práctica del Cooperativismo de Trabajo. Herramientas impositivas y de gestión para el trabajador cooperativo, Editora Patria Grande, año 2012, pág. 26.

En materia confederativo cabe destacar que todos los sectores representantes de los cuatro grupos enumerados precedentemente confluyeron en el año 2010 con el fin de integrar un único sector dentro del cooperativismo y del mundo del trabajo, con lógicas comunes, creándose la **Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT)**, entidad de tercer grado, que nuclea a estas cooperativas y trabaja promoviendo la actividad del sector, estimulando la relación entre las entidades que forman parte del mismo, incitando la vinculación con el resto del movimiento Cooperativo e incidiendo, en la medida de sus posibilidades, en la formulación de políticas públicas que mejoren las condiciones del espacio que representa. En el año 2015 se conformó una nueva entidad de tercer grado del cooperativismo de trabajo: la **Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP)**.

V - Los Asociados de las Cooperativas de Trabajo en Argentina

Las cooperativas de trabajo importan una forma asociativa cuyos rasgos fundamentales que la distinguen de otros tipos de asociaciones son los siguientes:

- Todos los socios participan en el mismo grado en la conducción de la entidad (un hombre, un voto). Los asociados gozan de iguales derechos y obligaciones y tienen derecho a elegir y ser elegidos en los cargos cooperativos. De esta manera, la cooperativa de trabajo se configura como empresa de gestión democrática y finalidad social.
- El principal aporte que hacen los socios es el trabajo personal.
- Las cooperativas de trabajo no tienen personal en relación de dependencia, salvo en casos excepcionales, sino que funcionan a través del trabajo de sus asociados. Estos no perciben un salario sino una retribución fijada en función del trabajo aportado y el excedente obtenido por la cooperativa.

De esta configuración jurídica se deriva que los asociados son considerados trabajadores autónomos, lo que implica apartarlos de la legislación laboral y un tratamiento especial en la seguridad social (menores aportes), lo que por supuesto constituye uno de los aspectos más álgidos en la discusión legal (como ya hemos visto).

Naturalmente que esto tiene **implicancias muy importantes en términos de la gestión de los recursos humanos que desarrolla la cooperativa**. Liberados de las rigidices que imponen las regulaciones laborales, se abre un marco mucho más propicio para ganar

eficiencia en la producción y adaptar su funcionamiento a las necesidades del mercado.

Desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de trabajo, las cooperativas de trabajo constituyen un mecanismo atípico de generación de empleos. Un ejemplo reciente en este sentido son las cooperativas de trabajo constituidas en paralelo con el proceso de privatización y racionalización del sector público. A través de este mecanismo, parte de los trabajadores despedidos consiguieron ocupación constituyendo empresas cooperativas donde desarrollan actividades similares a las que ejecutaban en el sector público. Aunque ciertamente en varios de esos casos se evidenciaron mecanismos de tercerización laboral, algunos de los cuales fueron de público conocimiento luego de luctuosos hechos (como ser el caso de la muerte de Mariano Ferreyra, con la tercerización en el sistema ferroviario vía cooperativas de trabajo).

Ya en los años ’90 en la Argentina existían alrededor de 2500 cooperativas de trabajo que involucraban a más de 130 mil socios. ([10])

Lo expuesto en el párrafo anterior permite efectuar un dimensionamiento del fenómeno: la cooperativa de trabajo se trata de una herramienta interesante cuando se focaliza en circunstancias especiales, pero con una incidencia macroeconómica aún pequeña. Una primera aproximación descriptiva del sector indica la heterogeneidad como rasgo distintivo, tanto de tamaño (hay muchas cooperativas con menos de 10 socios y otras que superan los 1000); sector de actividad y localización geográfica.

Si bien las cooperativas de trabajo tienen un impacto positivo en el mercado de trabajo, en la medida que son un vehículo genuino de creación de empleo, también se observa la distorsión de su naturaleza. Los casos más importantes se presentan cuando la figura cooperativa es utilizada como instrumento de precarización de empleo; en otras palabras, se encubren verdaderos contratos de trabajo en relación de dependencia con el objetivo de eludir la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social.

En nuestra opinión el uso distorsivo que se hace en algunas ocasiones de la figura cooperativa de trabajo debe ser duramente sancionado, pero nunca empleado como un justificativo tendiente a perseguir a todo el sector cooperativo de producción.

[10]() Giordano, Osvaldo y Torres, Alejandra, La reforma de la legislación laboral, Revista Estudios, Enero / Marzo 1994, pág. 19 y ss. Asimismo, es relevante señalar que el fenómeno de las cooperativas de trabajo tiene antecedentes en el mundo desarrollado, observándose en el caso específico de la Comunidad Económica Europea un importante desarrollo, estando registradas unas 50.000 cooperativas de trabajo.

VI – La implementación de Políticas de Asistencia Social por parte del Estado a través de Cooperativas de Trabajo.

La crisis de principios de este siglo tiene su correlato en el proceso económico desarrollado hace 30 años en el país. El crecimiento de la pobreza y de la indigencia en la sociedad argentina, el alto desempleo y los efectos de la destrucción del Estado de Bienestar hicieron eclosión en el 2001. Frente a este panorama, las autoridades públicas del momento se vieron obligadas a buscar urgentemente soluciones a la situación.

De esta forma, el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios, implementaron numerosos Planes Sociales, los cuales tendieron – con diferente suerte - a paliar la difícil situación que aquejaba a buena parte de la población nacional. Entre las diversas políticas públicas adoptadas, el Estado recurrió al cooperativismo, impulsando la creación de cooperativas de trabajo (como se hizo referencia al momento de tratar la clasificación de las cooperativas de trabajo).

Por ejemplo, el **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación impulsó la creación de cooperativas de trabajo para llevar a cabo varios de sus Programas Sociales, como el *"Manos a la Obra"***. Este Programa se propuso ***"...****consolidar los vínculos entre las organizaciones gubernamentales y las organizaciones sociales, integrando el capital social y el económico. Se trata de darle sentido a la Economía Social para fortalecer las economías regionales, anudando el compromiso y la participación. Desde el Programa se busca una gestión conjunta e integrada entre la Nación, los gobiernos provinciales y municipales, aunando esfuerzos, coordinando tareas e impulsando el desarrollo local".*

Posteriormente **el Programa Ingreso Social con Trabajo inserto en el Plan Argentina Trabaja fue el origen de numerosas cooperativas de trabajo a lo largo del territorio nacional**. En los últimos tiempos el Programa *"Ellas Hacen"* es el mayor generador de nuevas cooperativas de trabajo (íntegramente constituidas por mujeres) ([11])

¿Implica la adopción de estas políticas un reconocimiento sincero por parte del Estado a la trascendental importancia que tiene para la sociedad el impulso en general de la Economía Social y en particular de las cooperativas de trabajo?

Obviamente la respuesta a esta cuestión resulta harto compleja, por los diferentes enfoques económicos, sociológicos y político-ideológicos que se pueden emplear en el análisis. Por lo pronto, se ha reconocido desde el sector cooperativo que resulta *"innegable que este*

[11]() Web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (http://www.desarrollosocial.gob.ar).

gobierno, no sabemos si por convicción o necesidad, se ha apoyado en el cooperativismo"([12]).

Lo que de todas formas resulta incuestionable es que la implementación de estas políticas implicó el reconocimiento más fuerte en las últimas décadas por parte del Sector Público al desarrollo que conllevan el fortalecimiento de la Economía Social y el cooperativismo.

VII - Cooperativas de Trabajo y Mercado ¿Adaptarse o Desaparecer?

Frente al panorama que brinda el mercado, **los integrantes de la *"economía social"* en general y de las cooperativas de trabajo en particular se encuentran ante la situación de tener que participar forzosamente dentro de un sistema económico hegemónico que se rige por concepciones chocantes y hasta contrarias a los principios asociativos**.

Nadie desconoce que las sociedades de capital (S.A., S.R.L., etc.) son las que propiamente el sistema capitalista ha adoptado y creado, dada la necesidad de flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones que deben existir en medio de un ámbito de plena competencia como es el mercado (no en vano disciplinas como la administración de empresas y el management se han globalizado en todo el mundo, signo que distingue la hegemonía del capitalismo).

Entre las desventajas que el mercado encuentra en las cooperativas podemos señalar los mecanismos internos de toma de decisiones: resulta paradójico, pero la democracia imperante en una cooperativa no es una condición apreciada en el sistema capitalista, pues ella no genera *"éxito*", conforme esa línea de pensamiento.

El *"mercado"* se precia de *"liberal"*, pero en su base conceptual se haya el germen autoritario de la búsqueda insistente del lucro, la cual no tiene miramientos a la hora de desestabilizar gobiernos democráticos (*"golpes de mercado"*). Podemos trazar un paralelo y sostener que la influencia social de la cultural liberal del mercado, así como muchas veces socava las bases de una sociedad democrática, también lo hace en el interior de las entidades cooperativas.

Sin embargo, es justo señalar que a la pregunta que encabeza este acápite muchas cooperativas de trabajo han logrado dar respuestas satisfactorias, acomodándose a las situaciones imperantes en el mercado sin que por ello perdieran el espíritu cooperativo que debe existir en dichas organizaciones. Ello pudo darse gracias a la convicción y empuje de sus integrantes, lo que lamentablemente no siempre se presenta en las cooperativas de trabajo.

[12]() Garbarini, Javier, ***Cumplimos...***, Revista Lazos Cooperativos, Año XI, Nº 62, Mayo - Junio 2006, página 5.

Para estas entidades, *"sobrevivir"* en el mercado implica enfrentar y superar en el día a día una amplia cantidad de problemas. El panorama que traza Hudson al respecto, si bien se enfoca en las empresas recuperadas, es totalmente extendible a toda la gama de cooperativas de trabajo nacionales: *"Las empresas recuperadas se tienen que desarrollar en un medio económico caracterizado por el constante cambio de las reglas de juego y la proliferación generalizada de la precariedad. Se trata de un mercado cuyas principales características son las fluctuaciones permanentes, la velocidad del movimiento, la ausencia de previsibilidad y estabilidad, donde más que exigir mercancías estandarizadas, la demanda se torna diferenciada y discontinua"*.

Es más, *"una cooperativa autogestionada por sus obreros puede desaparecer ante la imposibilidad de dar respuesta a las exigencias del mercado y no sólo porque el Estado la reprime o intente cooptar. Un producto que una de las fábricas vende masivamente en un breve período puede devenir obsoleto según los dictámenes del mercado. Lo mismo en el caso de los clientes, como un supermercado o empresa mayorista, que pueden desaparecer, trasladarse a otro punto del país o del mundo, o cambiar de actividad de un día para el otro, dejando un vacío económico insalvable"*. ([13])

El contexto que rodea a una cooperativa no es el único *"peligro"* que ella debe afrontar a lo largo de su existencia. El especialista Dante Cracogna advierte lo siguiente: ***"A veces la tentación proviene de adentro y no tan sólo de afuera. La economía de mercado pretende que todos los actores sean iguales. Este es un discurso que prende inclusive entre los dirigentes de las cooperativas, pero no es cierto: la cooperativa es distinta de la sociedad comercial"***. ([14])

Si bien las problemáticas expuestas no son afrontadas únicamente por las cooperativas de trabajo, lo cierto es que este tipo de entidades se encuentran en el sector de las más vulnerables frente a las crisis económicas o a los repentinos cambios socioeconómicos que pueden generarse en sus zonas de influencia.

Más allá de la necesidad de contar con la figura del Estado como agente regulador del sistema económico y como quien se encuentra en condiciones de poder poner coto a las ambiciones desmedidas de determinados sectores de la sociedad y de proteger a los sectores más vulnerables, la existencia y el desarrollo de las cooperativas de trabajo en el ámbito del mercado depende esencialmente de los siguientes aspectos:

[13]() Hudson, Juan Pablo, ***Recuperar para vivir: la ambivalencia en las empresas recuperadas***, Realidad Económica, Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), Nro. 229, 1º de Julio al 15 de Agosto de 2007, pág. 112.

[14]() Revista Lazos Cooperativos, ***Eduardo Dante Cracogna. Su visión frente al capital. "Hay que comenzar a analizar vías alternativas***, Año XII, Nº 69, Octubre - Noviembre 2007, página 46.

- ⇒ Apoyo decidido de todos los sectores del ámbito público nacional, provincial y municipal.
- ⇒ Dirigencia cooperativa unida.
- ⇒ El acceso a fuentes públicas y privadas de financiamiento.
- ⇒ La capacitación de los asociadas/os en lo referente a la administración y dirección de entidades sin fines de lucro, los valores y principios cooperativos, así como también en los aspectos técnicos, jurídicos y contables.

En lo referente a sus asociados, junto con la dedicación y el esfuerzo resulta también indispensable la creatividad, el uso del ingenio, la diversificación y la constante búsqueda de nuevas posibilidades en el mercado.

VIII - Las Cooperativas de Trabajo y los Sindicatos

La relación existente entre las Cooperativas de Trabajo, los Sindicatos y el Estado forman un tríptico de sumo interés a la hora de analizar las posibilidades concretas de desarrollo que tienen las entidades del sector asociativo de producción en la Argentina.
Basta leer un poco de la historia nacional para visualizar la trascendental importancia que el movimiento gremial tuvo en el escenario nacional: La actividad sindical surge en la Argentina a finales del Siglo XIX, en medio de una gran afluencia inmigratoria europea, lo que produjo profundos cambios en la sociedad. Vinculado en las primeras décadas del Siglo XX con el socialismo, el anarquismo y el comunismo, desde mediados de los años ’40 la historia del sindicalismo nacional se entrelazó decididamente con la formación y evolución del peronismo, cumpliendo un papel preponderante en la segunda mitad del siglo.
Así como el sector cooperativo en su relación con el Estado tuvo épocas signadas por la concordancia y otras teñidas de profundas diferencias, lo mismo aconteció con respecto a las relaciones entabladas con los sindicatos.
El papel desarrollado por las cúpulas sindicales no siempre resultó ser favorable a los sectores obreros (particularmente en los años '90, con honrosas excepciones), sino todo lo contrario, en muchas ocasiones los dirigentes fueron meros testigos y hasta cómplices (algunos por mera conveniencia, otros por no estar a la altura de las circunstancias) de la destrucción de las fuentes laborales de sus bases, así como también de los derechos de los trabajadores por los cuales tanto se había luchado anteriormente. A ello se le sumó el incremento en los índices de trabajo informal y no registrado, con una enorme cantidad de trabajadores en *“negro”* o, en el mejor de los casos, en *“gris”* (parcialmente registrados).

A principios del presente siglo el panorama laboral se presentaba francamente desolador, con una economía en recesión y con una desocupación galopante. Como expusimos anteriormente, muchas de las empresas que quedaron a la deriva abandonadas por sus dueños fueron *"tomadas"* por los trabajadores, quienes en forma mayoritaria adoptaron la figura jurídica de la cooperativa de trabajo para la recuperación de las mismas.

Estos procesos de recuperación de empresas no siempre fueron bien vistos por los sindicatos (sus dirigentes, para ser más justos), quienes vieron -y aún ven- a las cooperativas de trabajo como entidades que les *"disputan"* las bases de sus organizaciones. Esta situación resulta francamente paradójica, pues en medio del escabroso panorama laboral, se debe presenciar como entidades de trabajadores atacan a otras entidades también conformadas por trabajadores.

Esa situación fue reflejada por Bertossi, quien sostiene que en los casos de empresas recuperadas el rol de los sindicatos *"no se puede calificar como homogéneo ya que, en algunos de ellos adoptaron una actitud semejante a la de los empresarios y abandonaron a los operarios a su propia suerte"*. ([15])

No en vano Moirano acusa a los dirigentes sindicales que profesan fe peronista de haber olvidado el pensamiento de su líder y de tener una actitud negativa ante el cooperativismo de trabajo: *"No estaría nada mal que los compañeros sindicalistas leyeran atentamente la conferencia que el entonces presidente de la Nación pronunció en 1954, durante la asamblea constitutiva de la primera federación de cooperativas de trabajo, y las propuestas del II Plan Quinquenal, ese que debía finalizar en 1957, en cuya edición oficial la expresión economía social figura con letra bastardilla"*. ([16])

Como sostiene Bertossi, la aptitud sindical no fue homogénea frente a las empresas recuperadas en particular, postura que nosotros hacemos extensiva con respecto a todas las cooperativas de trabajo. Existen casos en los que se evidenció una posición de apoyo de los sectores sindicales a la formación y desarrollo de cooperativas de trabajo, muchas veces gracias a la actitud esclarecedora de sus dirigentes, quienes no perdieron de vista que el fin último de su cometido coincide con el de dichas entidades, partiendo desde una base humanística de defensa de los trabajadores frente al sistema imperante (en el fondo podríamos afirmar que el cooperativismo se erige como una alternativa sistemática, en cambio

[15]() Bertossi, Roberto F., ***Empresas recuperadas & gestión cooperativa***, Revista Lazos Cooperativos, Año XII, Nº 68, Agosto – Septiembre 2007, págs. 21 y 22.

[16]() Moirano, Alfredo, ***Sobre una ley para las cooperativas de trabajo***, Revista Lazos Cooperativos, Año XIII, Nº 70, Diciembre 2007 – Enero 2008, páginas 19 / 21.

lo gremial no, pues convive con el sistema actual buscando la mejora de la situación de los trabajadores bajo relación de dependencia de quienes ostentan la propiedad de los medios productivos).

No obstante lo precedentemente expuesto, **cabe reconocer vasos comunicantes positivos entre algunos sindicatos y el movimiento cooperativo de trabajo**: por ejemplo la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) contiene en su estructura a la Asociación Nacional de Trabajadores Autogestionados (ANTA), la cual - conforme su Documento Fundacional y Programa- *"es una reunión de organizaciones y empresas autogestionadas bajo cualquier formato jurídico"*, básicamente conformada por cooperativas de trabajo ([17]).

Asimismo en el caso de la recuperación de Zanon fue muy destacable la participación del gremio local del sector, el Sindicato de Obreros y Empleados Ceramistas del Neuquén (SOECN). Sin embargo, los integrantes de la Cooperativa Fasinpat reniegan de muchas de las formas cooperativas que debieron adoptar ante la necesidad de darle un marco legal a la situación particular, estando la empresa Zanon en quiebra. En ese caso nos encontramos con dirigentes que tienen una marcada influencia de las prácticas sindicales, por lo que intentan mostrar ante la sociedad la imagen de una empresa *"bajo Control Obrero"* más que la de una cooperativa de trabajo.

Al respecto, uno de sus integrantes, miembro también de la mesa directiva del Sindicato, afirmaba a mediados del 2007 que *"Zanon no funciona como cooperativa, sino que funciona bajo control obrero, lo que dirige es el método de la asamblea, la reunión de los coordinadores, la reunión de planificación"*, agregando luego que *"ante el juez y las instituciones hay que presentar todo los papeles como cooperativa, pero después para adentro nosotros trabajamos como control obrero"* ([18]).

IX - La Búsqueda de una Ley Especial para el Sector

Históricamente el movimiento cooperativo del trabajo ha buscado que el Congreso de la Nación trate una norma que establezca un marco regulatorio especial para las cooperativas de trabajo.

Muchos fueron los proyectos de los parlamentarios a lo largo de los últimos 30 años, siendo recordado el proyecto presentado en numerosas ocasiones por el Dip. Héctor Polino. En los últimos tiempos cabe destacar los proyectos de ley presentados por los Diputados Fiol, Donda

[17]() Información obtenida en el sitio Web de la CTA (http://www.cta.org.ar).

[18]() Comas, Agustín y Galeano, Jaime, ***Zanon: El futuro recuperado***, Revista Sudestada, Año 6, Nº 60, Julio 2007, pág. 4.

Perez y Camaño, entre otros.

En muchos casos esos proyectos no contaron con el apoyo del cooperativismo de trabajo organizado, el que por su parte ha venido trabajando en los últimos años en la construcción de un proyecto de ley propio. La conformación de un marco legal específico es uno de los objetivos proclamados por la CNCT y la CONARCOOP.

En el año 2014 se dio un interesante debate por un marco legal propio para las cooperativas de trabajo, retomado ante el lanzamiento del anteproyecto de ley para la economía solidaria impulsado por el INAES y el IPES. En ese orden, la CNCT convocó numerosos foros a lo largo y ancho del país, discutiendo el texto de un Anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo.

No obstante ello aún no se ha logrado conformar un texto que pueda aglutinar al universo de las cooperativas de trabajo y que pueda ser apoyado a la hora de un debate parlamentario. Ese es uno de los principales objetivos del sector en el futuro inmediato.

X – Principales fuentes consultadas.

- Ley de Cooperativas N° 20337 con la Exposición de Motivos, Editorial Intercoop, 2012.
- Cracogna, Dante, *Comentarios a la ley de cooperativas*, Ediciones Intercoop, Buenos Aires, 1985.
- Cuesta, Elsa, *Derecho cooperativo*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Tomos 1 y 2, Buenos Aires, 1989.
- Echaide, Javier, *Debate sobre Empresas Recuperadas. Un aporte desde lo legal, lo jurídico y lo político*, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Cuaderno de Trabajo Nº 25 (2º edición actualizada), Buenos Aires, 2004.
- Feser, M. Eleonora, Bausset, Magalí y Mutuberría Lazarini, Valeria, *Manual para la práctica del Cooperativismo de Trabajo. Herramientas impositivas y de gestión para el trabajador cooperativo*, Editora Patria Grande, año 2012.
- Gaetani, Cesar, Las Cooperativas de Trabajo en la Argentina, UNTREF, año 2012.
- Garbarini, Javier, *Manual Práctico para Cooperativas de Trabajo*, Ediciones Lazos Cooperativos, Buenos Aires, 2006.
- Izquierdo Albert, Consuelo E., *El cooperativismo una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para América Latina*, en Página Web EUMEDNET, (http://www.eumed.net/libros/2005/ceia/1f.htm)
- Moirano, Alfredo, *Sobre una ley para las cooperativas de trabajo*, Revista Lazos Cooperativos, Año XIII, Nº 70, Diciembre 2007 – Enero 2008, páginas 19 / 21.
- Rebón, Julián y Saavedra, Ignacio, *Empresas recuperadas. La autogestión de los*

trabajadores, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2006.

- ◊ Rezzónico, Alberto, *Empresas recuperadas. Aspectos doctrinarios, económicos y legales*, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Cuaderno de Trabajo Nº 16, Buenos Aires, 2003.
- ◊ Rodríguez Perez, José, *Los traumas en las cooperativas de trabajo*, Revista Lazos Cooperativos, Año XI, Nº 62, Mayo - Junio 2006, páginas 7 / 8.
- ◊ Sosa, Gustavo Alberto, Prácticas y herramientas legales de la integración del cooperativismo de trabajo de Argentina, Ediciones CGCyM, 2018.
- ◊ Web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (http://www.diputados.gov.ar)
- ◊ Web del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social - INAES (http://www.inaes.gob.ar)
- ◊ Web de Infoleg (http://www.infoleg.gov.ar)

Anexo: El Fallo "LAGO CASTRO" de la Corte Suprema (año 2009)

El Sr. Lago Castro había demandado a la Cooperativa de Trabajo Nueva Salvia Limitada exigiéndole el pago de indemnizaciones por despido, entre otros rubros de índole laboral, basando su posición en que estuvo vinculado con la cooperativa mediante un contrato de trabajo. Conforme se desprende de la misma lectura del fallo, la jueza de primera instancia había acogido favorablemente las defensas de la cooperativa, las que se fundaron en que entre las partes medió un nexo asociativo ajeno al régimen pretendido por el demandante. Ello, claro, luego de examinar las pruebas aportadas por las partes, las que llevaron al tribunal a descartar la utilización fraudulenta de la figura legal, entendiendo que la cooperativa era el *"fruto del esfuerzo mancomunado de un grupo de trabajadores que, ante la posibilidad de perder su fuente de trabajo, decidieron unirse para continuar con la explotación de la empresa empleadora quebrada"*. Habiendo sido rechazada la demanda, el actor apeló la sentencia, recayendo las actuaciones en la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal. La Sala revocó el fallo de primera instancia, con fundamento en que el actor revistió el carácter de socio – empleado previsto en el art. 27 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), haciendo entonces lugar a los reclamos indemnizatorios, salariales, vacacionales y de entrega de los certificados previstos en el art. 80 de la LCT.

Conforme lo desarrolla la propia Corte en un solo voto firmado por seis de sus integrantes (Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Petracchi, Maqueda y Zaffaroni, la Dra. Argibay no firmó), la Sala X había sostenido "que para atribuir a los integrantes de *una cooperativa de trabajo carácter de trabajadores subordinados a la sociedad, debe exigirse la prueba que, al margen de la relación societaria, los mismos revistan tal calidad en los hechos. Empero,*

también sostuvo, por un lado, que la existencia o inexistencia de dependencia proviene siempre de la forma de la relación entre las partes, de los hechos ocurridos, de la manera que se desenvuelva la actividad y luego analizando el dato de la realidad concluir si se presentan las notas de subordinación jurídica, técnica y económica propias de aquella relación. Y, por el otro, que la ley 16.593 no se limitó a admitir la compatibilidad entre la calidad de socio y la de empleado, sino que determinó imperativamente la calidad de empleado del socio cuando se dieren ciertas circunstancias que son las que repite el art. 27 de la L.C.T., no existiendo norma jurídica que lleve a no aplicar este último precepto a las cooperativas de trabajo."

Ante dicho decisorio, la cooperativa interpuso recurso extraordinario (denegado por la Sala) y luego recurso de queja por denegatoria del extraordinario, el cual sí fue aceptado por la Corte Suprema, la que señaló *"que asiste razón a la recurrente al cuestionar la sentencia por su dogmatismo, por la falta de respuesta a los planteos conducentes formulados por su parte, y por la valoración parcializada del material jurídico y probatorio de entidad suficiente para influir en la solución final de la litis. Esto es así, por diversas razones, y más allá de que, como se sigue de la motivación reseñada, el fallo no se ha atenido a criterios del todo compatibles entre sí"*.

Es entonces cuando la Corte comienza la crítica al fallo de la Sala X, expresando que los asertos de la misma sólo podrían ser sostenidos si se prescindiera de *"todo examen concerniente al sentido y esencia del tipo societario al que se adecuan las cooperativas de trabajo y al régimen legal establecido por la ley 20.337"*. La Corte advierte que la Sala no había efectuado consideración alguna a los caracteres y concepto de las cooperativas, *"fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios (ley cit., art. 2°); sus particulares formas de constitución; las condiciones de ingreso y los derechos de los asociados, así como las modalidades de retiro y, sobre todo, de exclusión de éstos (ídem, arts. 23 y 62); la formación del capital; las cuotas sociales; los caracteres de los bienes aportables; el régimen de gobierno, de administración y de representación del ente, y la fiscalización pública a la que éste se encuentra sometido. Otro tanto cabe decir acerca de lo atinente a los actos cooperativos (ídem, art. 4°), a los principios democráticos y de igualdad entre los asociados (p. ej., ídem, art. 2.3) y, muy especialmente, a que el grueso de los llamados excedentes repartibles, en una cooperativa de trabajo, está destinado a ser distribuido en concepto de retorno entre los asociados en proporción al trabajo efectivamente prestado por cada uno de éstos (ídem, art. 42.5.b)"*.

Seguidamente el Alto Tribunal destaca que la Sala había pasado por alto distintas normas y antecedentes, como ser las resoluciones de la autoridad de aplicación, la Resolución N° 784/92 de la ANSES, la mención a las cooperativas existente en la Constitución (artículo 12.3) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), destacando asimismo las

Recomendaciones N° 127/66 y 193/02 de tan destacado organismo internacional en materia de trabajo, el precedente de la misma Corte *"Cuccioletti c. Cooperativa de Trabajo "12 de enero" Ltda. CODEL"*, los principios y valores de la ACI, las políticas de estado que dieran lugar a la creación de la autoridad de aplicación en materia cooperativa y al establecimiento y creación de un Fondo destinado a la promoción tanto de la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanza primaria, secundaria y terciaria, cuanto de la creación y desarrollo de cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico, producción primaria y fabril, comercial, de servicios, vivienda, trabajo y consumo (Ley N° 23.427 modificada por la Ley N° 25.791), la creación en el ámbito del MERCOSUR de la Reunión Especializada de Cooperativas , entre otros.

Luego de haber efectuada una minuciosa reseña de todos los antecedentes (normativos, jurisprudenciales, etc.) que la Sala X había omitido considerar al momento de fallar, la Corte Suprema resaltó que al haberse basado su análisis en la verificación en el caso de las notas propias del vínculo dependiente (por ende, del derecho laboral) de subordinación técnica, económica y jurídica, dicho tribunal no brindó fundamentos que permitieran tener por acreditados las dos primeras notas. Y respecto de la tercera (subordinación jurídica), la Sala se limitó a escoger un solo elemento de prueba (una testimonial) que fue *"valorada fuera del contexto litigioso"*.

El máximo tribunal nacional sostuvo que si bien la Sala X indicó que se atenía a los datos de la realidad, no hizo una adecuada merituación de la misma, así como tampoco rescató otro dato significativo que no pasó desapercibido para la Corte: que la cooperativa demandada era una entidad constituida por los trabajadores de una sociedad anónima quebrada, es decir, una empresa recuperada por sus trabajadores.

En conclusión, la Corte no sostuvo que el juzgador (en este caso, el juez laboralista) debe ignorar el principio de primacía de la realidad - sino todo lo contrario -, sino que al momento de analizar una conflicto en el que se invoque la existencia de una relación laboral en lugar de una asociativa entre el trabajador y la cooperativa de trabajo, se deben tener presentes todos los antecedentes referidos previamente, tanto sean normativos nacionales e internacionales, jurisprudenciales, internacionales y propios del movimiento cooperativo (ACI).

Por todo ello, la Corte revocó el fallo de la Sala laboral atento que el mismo comprometía *"la garantía de defensa en juicio de los derechos enunciada en el art. 18 de la Constitución Nacional, según conocida doctrina de esta Corte, lo cual determina que el fallo apelado resulte descalificable como acto judicial…"*.

Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades sin fines de lucro

Unidad 2.

Mg. Jorgelina Flury
Dr. Gustavo Sosa

Cooperativas Sociales

- Introducción
- La crisis del Estado de Bienestar, la complejidad del cuidado y la cooperación
- La identidad de las Cooperativas sociales
- Una Sistematización acerca de los estándares de las cooperativas sociales en el mundo (CICOPA)
- El marco jurídico de las cooperativas sociales, situación en nuestro país y en otros países referentes
- Observaciones finales

1. Introducción

Si bien el significado de Cooperativas Sociales se atribuye a diferentes tipos de experiencias en el mundo, partimos de señalar algunos rasgos fundamentales que les han ido proporcionando una identidad singular. Las mismas constituyen una expresión del cooperativismo y de la economía social que busca hacer realidad **dos tipos de derechos fundamentales de las personas:**

- la atención adecuada a necesidades físicas, psicológicas, emocionales y de desarrollo cuando se está atravesando situaciones de vulnerabilidad (ya sea por las características del ciclo vital, por enfermedades y padecimientos físicos o psíquicos o por condiciones desfavorables que derivan de factores sociales) así como

- el derecho a tener un trabajo de calidad reconocido, y remunerado (con todas las características de un trabajo decente[1] (OIT) por parte de aquellos sectores excluidos,

[1] El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus

desocupados, personas con capacidades diferentes, personas con padecimientos psíquicos o adicciones, así como aquellos que vienen haciéndose responsables en forma precaria y a veces invisibilizada de la economía del cuidado, que es en última instancia, fundamental para la reproducción de la vida en sociedad.

Las cooperativas sociales han tomado relevancia en las últimas décadas, en el marco del creciente interés despertado por la **nueva economía social o economía solidaria**, donde la sociedad civil organizada se compromete en procesos más participativos reivindicando el principio de reciprocidad y construyendo modelos de participación ciudadana activa en sus actividades económicas. Investigadores referentes en este campo, como Laville (2012), han participado de investigaciones acerca de los "servicios de proximidad" que serían aquellos en los que se adopta un sentido de la proximidad entre trabajadores, prestadores de servicios y usuarios; dicha noción no remite únicamente a los criterios de espacio o de tiempo, sino también a la subjetividad de los actores. Es decir, la proximidad se define por el hecho de que son los actores los que la sienten, la experimentan y la interiorizan. En vez de que cada uno intente resolver individualmente y en la esfera privada los problemas cotidianos que se le presentan, los servicios de proximidad proponen tratarlos mediante la apertura hacia la esfera pública.

Incluso desde esta perspectiva se señalan las convergencias con la valorización de los saberes vinculados con el cuidado que existen en los países latinoamericanos (Laville, 2008) en donde paradójicamente a partir de un mayor protagonismo de la mujer en la economía mercantilizada se empieza a tomar conciencia de todo el trabajo reproductivo con el que por lo general las mismas mujeres deben alternar para poder asegurar el bienestar de los niños y de las personas dependientes o enfermas[2].

En este sentido Pérez Orozco (2004: 94) advierte que "…aparece una visión distinta del sistema económico: las mujeres ya no están ausentes, sino presentes; y, a medida que las mujeres empiezan a insertarse masivamente en el mercado laboral, están doblemente presentes. Más aún, su trabajo no remunerado es imprescindible para el funcionamiento del conjunto de la estructura económica."

Esta problemática, cada vez más "expuesta" públicamente ha originado un gran interés e iniciativas por parte de organismos internacionales como la OIT y CICOPA, los cuales han motorizado relevamientos y estudios con la finalidad de procurar una sistematización de las experiencias, buscando identificar fortalezas, dificultades y obstáculos en su desarrollo, para promover en torno de ellas, adecuadas políticas públicas.

Pero naveguemos un poco más en la causalidad que origina estas experiencias

opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Ver más en http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm

[2] "A la inversa de la disociación y la jerarquización entre espacios económico, político y doméstico que instalan a los hombres en el centro de esos dos primeros para encerrar a las mujeres en el tercero, ubicarse desde la perspectiva de la vida decente y del bienestar humano lleva a constatar que "es imposible no cuidar y no trabajar". Los cuidados no pueden entonces ser objeto de una externalización total, a favor del Estado o del mercado, que no tomaría en cuenta la transmisión intergeneracional que representan y que los instrumentalizaría en nombre de la creación de empleos sin evaluar su sustrato antropológico" (Laville, 2008:173)

¿a partir de qué problemas es que estas iniciativas han tomado relevancia pública?

2. La crisis del Estado de Bienestar, la complejidad del cuidado y la cooperación

Una de las fuentes más representativas que podemos consultar para responder a aquel interrogante es la "Cartografía mundial de las prestaciones sanitarias realizadas por cooperativas", reciente publicación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicho estudio se inició en 2015 a partir del diseño y aplicación de encuestas en las que participaron unas 182 personas entre representantes de cooperativas, universidades, instituciones de investigación y otras entidades significativas dentro de esta rama de actividad. Los resultados del análisis evidencian que las necesidades de cuidado a las que responden la mayor parte de estas cooperativas **no estaban siendo atendidas o satisfechas por el sector privado (lucrativo) ni por el sector público**.

Es decir, que por un lado podemos afirmar que estas iniciativas surgen por **necesidad**, frente a la insuficiencia o falta de adecuación a las necesidades de las personas que participan como prestadores de los servicios y como usuarios. En términos de Max-Neff, diríamos que respecto de las necesidades físicas, psicológicas, emocionales y de desarrollo de niños, ancianos o personas con discapacidad o afectados por una enfermedad física y/o mental, no hemos elegido y/o desarrollado como sociedad los “satisfactores adecuados”[3] que garanticen una mejor calidad de vida. Digamos que si bien se trata de servicios que deberían estar garantizados por el Estado, siendo que en la mayor parte de los países se reconocen como servicios o prestaciones de la seguridad social, se verifican profundas brechas en primer lugar entre el derecho y su aplicación, y en segundo lugar entre la provisión del servicio por prestadores públicos o privados lucrativos y la efectiva satisfacción de las necesidades señaladas.

Si miramos en perspectiva desde los últimos 150 años hasta la actualidad, la provisión de servicios o beneficios de carácter social por parte de los Estados en las democracias occidentales ha ido tomando cada vez un mayor reconocimiento formal. Los seguros sociales que surgen en la Alemania de Bismarck en 1881, se caracterizaban por su carácter contributivo, es decir que sólo alcanzaban a los trabajadores que aportaban al sistema a través de un sistema tripartito (con participación del Estado, los patrones y los empleados). Posteriormente, a partir de la segunda posguerra mundial y con el objetivo de regularizar el ciclo económico, se despliega un Estado de Bienestar beveridgeano (en alusión a William Beveridge[4]) que es una forma más consolidada del Estado de Bienestar, en la cual los derechos de la seguridad social, es decir, las pensiones, la salud, el desempleo, junto a los servicios sociales, el derecho a la educación, la cultura y otros servicios públicos se extienden al conjunto de los ciudadanos y no sólo a los trabajadores.

[3] Ver el concepto de satisfactores en Max-Neff (1993) Desarrollo a escala humana. Editorial Nordan Comunidad- Disponible en la web http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escala_humana.pdf

[4] Se le conoce fundamentalmente por su informe de 1942, Social Insurance and Allied Services que aportó las bases teóricas de reflexión para la instauración del Welfare State por parte del gobierno laborista posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ver Marasco y Fernández Pastor “La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social” en Breviarios de Seguridad Social. CIESS.

Sin embargo, según el análisis de Isuani (1998), la mayoría de los países americanos mantuvieron un esquema de: seguro social para los trabajadores que contribuyen y asistencia social para los pobres.

En la actualidad, las brechas se profundizan porque se presenta por un lado la necesidad creciente de contar con **prestaciones asistenciales complejas y diferenciadas**, una comprobada tendencia al envejecimiento de la población mundial y un cambio en el modelo económico desde el eje productivo hacia el financiero. Esto último, entre otros factores, desencadena una crisis de la solidaridad orgánica, que expresa la cohesión del cuerpo social de una nación en su conjunto y que se hace efectiva a través de políticas redistributivas.

Este es un tema por cierto muy polémico, ya que la misma ONU ha propuesto la constitución de "pisos de protección social"[5] en todos los países del mundo, argumentando desde varios aspectos sociales y hasta económicos, los beneficios de ampliar el margen fiscal para desarrollar servicios y prestaciones cada vez más integrales en su cobertura. Sin embargo, las tendencias políticas hegemónicas en los países centrales han derivado en procesos de ajuste económico afectando severamente el alcance de la solidaridad redistributiva.

Por otro lado, aún ampliando el margen fiscal y la redistribución, los satisfactores que venimos desarrollando para atender necesidades asistenciales, suelen ser un tanto decepcionantes, tanto si los prestadores de estos servicios son personas subordinadas ligadas a estructuras jerárquicas y burocráticas y mucho más aún cuando son agentes privados orientados por una maximización del lucro y/o por el imperativo de mantener una cápita activa que garantiza subvenciones. Por ejemplo en Francia, se realizaron investigaciones que pusieron en evidencia el despilfarro de los fondos públicos ocasionado por políticas económicas y programas concentrados en la ayuda a empresas de mercado. Una parte de esos fondos entonces fue suprimido de esos programas para ser dedicado a las iniciativas que emanan de actores del territorio en lugar de dirigirse a empresas mercantiles (Laville, 2012).

Cuando no son provistos en forma colectiva, los cuidados son asumidos por tradición mayormente por las mujeres quienes los realizan al interior de los hogares en forma invisibilizada o bien contratadas en forma individual y precarizada para terceros, o en última instancia como empleadas en empresas privadas lucrativas.

Como consecuencia de esto, se genera una doble insatisfacción en los trabajadores y trabajadoras a menudo explotadas, sin elección y en condiciones de trabajo que pueden tornarse insalubres, como también una insatisfacción en las personas asistidas en ocasiones imposibilitadas de hacer uso de su propia voz o simplemente de ser escuchadas si no se crean dispositivos adecuados para tal fin (como es el caso de personas con padecimientos psíquicos,

[5] El PPS se define como un conjunto básico de derechos, servicios e infraestructuras sociales con los que toda persona debería poder contar. En tal sentido, el PPS incluye por un lado un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales (monetarias y en especie) que aporten un ingreso mínimo y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a toda la población. Por otro lado, comprende el suministro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales, como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación y vivienda. Ver más en http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2527#00

muy ancianas o infantes).

> ***Entonces la constitución de cooperativas para la prestación de este tipo de servicios se origina por un lado en la necesidad, a causa de la desprotección o ineficiencia del Estado y de los cambios demográficos y culturales que demandan prestaciones y servicios más complejos, pero al mismo tiempo, retomando el tema señalado acerca de las necesidades y sus "satisfactores", estas iniciativas ponen en evidencia también el cuestionamiento de las instituciones modernas y de los métodos tradicionales para hacerse cargo efectiva y satisfactoriamente del cuidado y asistencia de las personas.***

En este sentido muchas iniciativas que podemos identificar en este espacio vienen a responder alternativamente a cómo abordar los problemas y necesidades de la vida colectiva, con más participación y proximidad, articulando solidaridad redistributiva y solidaridad recíproca.

De acuerdo con el estudio anteriormente mencionado de la OIT las cooperativas sociales proveen este tipo de servicios bajo una modalidad claramente diferente a la desarrollada por otro tipo de instituciones. Sobre la base de sus principios y valores, las cooperativas tienden a enfocar la atención a través de **métodos inclusivos** y de **empoderamiento tanto de los trabajadores como de los usuarios o** beneficiarios.

3. La identidad de las Cooperativas sociales

En primer lugar si bien estas cooperativas pueden estar organizadas por prestadores y usuarios, predominantemente son experiencias organizadas por el factor "trabajo", es decir aquellas en las cuales los trabajadores en un profundo despliegue de sus capacidades humanas crean una empresa conjunta aportando cada uno su trabajo personal e intransferible para el desarrollo de su actividad así como su participación en la construcción de las normas y en la toma de decisiones. Aunque pueden existir otras partes interesadas ("*stakehoders*") que no revistan la categoría de trabajadores, pero éstos tienen preeminencia en los objetivos y la gestión de la empresa. Revisaremos algunos aspectos que precisan su identidad, refiriendo fundamentalmente a los resultados del Global Mapping publicado por la OIT en 2016.

¿Cuál es su objetivo?

Su objetivo fundamental es satisfacer necesidades de las personas a través de actividades que valoran fundamentalmente el derecho al trabajo decente. Y si bien en este curso, nos detendremos en las cooperativas que prestan servicios con elevada carga relacional (servicios a personas) podemos reconocer al menos 2 tipos principales de cooperativas presentes en los marcos jurídicos internacionales:

- cooperativas sociales que brindan servicios a personas con un fuerte contenido relacional, es decir, aquellos servicios de cuidado, asistenciales, de rehabilitación e incluso educativos, cuya valoración se centra fundamentalmente en la calidad del vínculo

que se establece entre el prestador y el receptor del servicio.

- cooperativas sociales que brindan la oportunidad de acceder a un trabajo de calidad y adecuado a la condición o situación particular que están atravesando sus integrantes, contribuyendo a la inserción de personas por lo económico (desempleados, personas con capacidades diferentes, mayores, personas con padecimientos psíquicos o adicciones). Aquí podemos señalar las investigaciones sobre empresas sociales abundantemente desarrolladas en algunos países europeos, como Suecia, Francia, Bélgica e Italia.

En ambos casos se trata de experiencias que más allá de sus objetivos específicos, producen una utilidad social o colectiva.

Estas diferentes orientaciones de las cooperativas sociales, están legisladas con mayor precisión en el caso de Italia donde podemos apreciar que las mismas gozan de un marco legal desde 1991. Dentro de ese marco se diferencian las cooperativas sociales de "tipo A": orientadas a la gestión de servicios socio sanitarios y educativos y las de "tipo B": orientadas al desarrollo de diversas actividades socio económicas que tienen como fin la inserción en el trabajo de personas desfavorecidas.

Así se propone estimular el desarrollo de organizaciones con múltiples partes interesadas, es decir que contemplen la participación en la conducción y toma de decisiones tanto de los trabajadores, como de los usuarios, la comunidad, los voluntarios, etc. Esto, debido a que no es la maximización de los intereses de sus asociados lo que se persigue sino "el interés general de la comunidad para la promoción humana y la integración social de los ciudadanos".

¿Cuál es su estructura como empresas cooperativas?

Como decíamos más arriba, los resultados del Global Mapping identifican una variedad de tipos de cooperativas: de trabajo, de usuarios, así como otras conformadas por múltiples grupos de interés. Por otra parte también se ha evidenciado la presencia de otras organizaciones no cooperativas que trabajan en la provisión de estos servicios como sociedades de capital, instituciones sin fines de lucro y Ongs. Por lo general, las cooperativas sociales son empresas de dimensiones pequeñas o moderadas, que buscan un desarrollo "a escala humana". En este sentido, un tercio de los encuestados respondió que se integran con no más de 50 personas y muchas de ellas no más de 10. La mayor parte de ellas proveen servicios asistenciales bajo diversas modalidades, formales (en el marco institucional de hospitales, hogares para adultos mayores, etc.) o informales (como cuidadores domiciliarios o acompañantes terapéuticos).

Es evidente que estas experiencias son intensivas en trabajo y no en capital, tal como señala Laville (2004) acerca de las dinámicas de la economía solidaria, "un efecto de calidad y variedad viene a compensar el efecto de la sustitución capital-trabajo, lo que permite a estos servicios relacionales ser portadores de nuevos empleos". Sin embargo, señala el estudio mencionado que la capacidad de las cooperativas para la provisión de cuidados se ve limitada, principalmente por cuestiones presupuestarias, de recursos y también limitaciones humanas especialmente en la

primera etapa de puesta en marcha. Estas limitaciones sugieren una oportunidad para que las cooperativas articulen con otros proveedores de cuidado con mayor escala y recursos (como los hospitales o centros de salud públicos), o bien con entidades mutuales que integran un gran número de usuarios, con municipios o integradas en estructuras de grupos cooperativos a través de alianzas sectoriales.

¿Cómo se financian?

Aunque estas empresas no sean intensivas en capital, en algunos casos requieren de una inversión inicial considerable, algunos desafíos señalados son el acceso a capital semilla y la acumulación de capital de financiación. Como contracara de esta dificultad, se encuentran además con el desafío de que el costo de este tipo de trabajos es bastante alto para las familias y no es lo más frecuente su financiamiento integral con fondos públicos. Las cooperativas sociales deben buscar su equilibrio económico por una hibridación entre recursos diversos; los del mercado (los aportes de las familias y usuarios), recursos generalmente parciales que provienen de la redistribución pública para garantizar una accesibilidad de los servicios a la ciudadanía, y de la reciprocidad, específicamente en su forma cooperativa. Es decir en este tipo de cooperativas sociales, se anula la intermediación característica del sector privado lucrativo, por lo tanto eso mejora la relación costo-servicio a favor de los usuarios.

Además al tratarse de actividades que tienen una utilidad social o colectiva, en determinados contextos existe margen político para articularse en los sistemas públicos de la seguridad social, como es en el caso de Italia o más parcialmente en Uruguay, pero lamentablemente no es así en la mayor parte de los países. Otras fuentes de financiación son los subsidios, créditos y diversas estrategias de recaudación de fondos y donaciones, entre otros.

¿Quiénes son los actores que más participan de estas iniciativas?

Como venimos diciendo este tipo de empresas cooperativas son especialmente creadoras de trabajo más estable y con mejores condiciones (acceso a beneficios, mayor poder de negociación, horarios regularizados y condiciones de trabajo seguras) y ofrecen oportunidades de trabajo decente a personas a menudo excluidas del mercado de trabajo: jóvenes, minorías étnicas, personas con discapacidad, inmigrantes, etc. Además, el Global Mapping de la OIT señala que el 50% de sus trabajadoras son mujeres, quienes alivian imposiciones de tiempo mediante la regularización de las horas de trabajo proporcionando flexibilidad en la programación. Estas características mejoran el equilibrio entre la vida laboral y familiar de las mujeres, más allá de que, desde una perspectiva crítica de género, lo ideal sería la reconfiguración del trabajo reproductivo al interior de los hogares de manera igualitaria entre hombres y mujeres. Otra de las cuestiones complejas relevadas en relación a la calidad del trabajo, es que si bien las cooperativas otorgan beneficios, persiste una cuestión preocupante cual es el tema del desgaste profesional, o la fatiga que resulta de puestos de trabajo excesivamente exigentes, tanto física como mentalmente.

Las conclusiones de la encuesta sugieren, entre otras cosas, que es necesario intensificar la formación técnica profesional y en gestión cooperativa dirigida a los trabajadores actuales y potenciales, con énfasis en la provisión de servicios de calidad a través de un enfoque

cooperativo.

Con anterioridad al estudio de la OIT que hemos venido mencionando, CICOPA, como organización internacional representativa de "las cooperativas industriales, de artesanos, de servicio, sociales y de trabajo asociado", organizó un proceso de consulta de dos años con sus miembros para desarrollar un concepto común acerca de este tipo de cooperativas, dando lugar a los Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales, que desarrollaremos en el siguiente punto.

4. Una Sistematización acerca de los estándares de las cooperativas sociales en el mundo (CICOPA)

Tal como describe **CICOPA** en el Documento ***"Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales"***, éstas han emergido especialmente desde los años setenta con el fin de dar respuesta a necesidades insatisfechas en relación a la provisión de servicios sociales (cooperativas que brindan servicios socio sanitarios, de cuidado y atención de las personas) y a la integración laboral (cooperativas que desarrollan actividades socio económicas que procuran la inserción en el trabajo de personas desfavorecidas). Las denominaciones que se encuentran para estas entidades pueden diferir de país en país ("cooperativas sociales", "cooperativas de solidaridad social", "cooperativas de iniciativa social", "cooperativas de solidaridad" y "sociedades cooperativas de interés colectivo") pero ellas comparten una serie de características que aquí presentamos de manera general y preliminar:

- **Misión explícita de interés general**
  Las cooperativas sociales definen explícitamente una misión de interés general como su **propósito primario**, es decir, su razón de ser es dar respuesta a necesidades humanas fundamentales en un territorio o comunidad determinado, que a menudo han sido abandonadas o desatendidas por el sector público.

- **La naturaleza no estatal**
  Tal como establece el cuarto principio cooperativo (autonomía e independencia), las cooperativas sociales son entidades no estatales. Es decir que deben ser esencialmente independientes del sector público y de otras entidades, aunque reciban ayuda del Estado o bien mantengan acuerdos de "partenariado" o, incluso, autoridades estatales tengan representación como miembros asociados. En síntesis, se trata de entidades no estatales basadas en la **libre asociación de las personas**, **a pesar de que muchas veces sean financiadas con presupuesto público**, dado que precisamente realizan actividades de interés general.

- **Estructura de gobernanza con múltiples grupos de interés**
  Una estructura de gobernanza potencial o efectivamente basada en múltiples grupos de interés es un rasgo importante de las cooperativas sociales. La misión de interés general que ellas tienen, implica que **pueden involucrar a varios y diferentes grupos, tales**

como trabajadores, usuarios, autoridades locales, etc

Representación sustancial de los socios trabajadores

Los **socios trabajadores** deberían estar **representados en todos los niveles posibles de la estructura de gobernanza** de las cooperativas sociales; su representación debería ser, al menos, mayor a un tercio de los votos en cada una de las estructuras de gobernanza. En el caso de las cooperativas sociales de integración laboral, por lo menos el 51% de los socios deberían ser trabajadores.

La no-distribución o la distribución limitada de excedentes

Mientras las cooperativas pueden utilizar parte de sus excedentes para beneficiar a sus socios en proporción a su transacción con la cooperativa (tercer principio cooperativo), las cooperativas sociales que tienen diversas tipologías de socios basados en la asociación entre varios grupos de interés, practican la distribución limitada o la no-distribución de excedentes. Sin embargo, esta forma de aplicar el tercer principio cooperativo debería adaptarse a cada contexto específico (y será también un factor a observar en los casos que estudiaremos en el curso).

Según el Informe de CICOPA, los **socios-usuarios de la cooperativa social pueden tener un mayor interés en obtener un mejor servicio y/o a un costo reducido que en beneficiarse con una redistribución de excedentes**, considerando el carácter de interés general del servicio (CICOPA, 2004).

5. El marco jurídico de las cooperativas sociales, situación en nuestro país y en otros países referentes

Como se señaló precedentemente, fue en **Italia** donde mayormente se desarrollaron las cooperativas sociales, para lo cual resultó fundamental la sanción en el año 1991 de la **Ley 381**. En su artículo 1° se define a la cooperativa social como una empresa privada sin fines de lucro destinada a la *"promoción humana y a la integración social de los ciudadanos"*, diferenciando aquellas orientadas a la gestión de servicios socio sanitarios y educativos (denominadas de ***"tipo A"***) de las orientadas al desarrollo de diversas actividades socio económicas que tienen como fin la inserción en el trabajo de personas desfavorecidas (conocidas como de ***"tipo B"***).

Además de los socios previstos por la normativa vigente, los estatutos de las cooperativas sociales pueden prever la presencia de socios voluntarios que ofrecen su actividad en forma gratuita.

La Ley 381 considera personas desfavorecidas (para el caso de las cooperativas de "tipo B") a las discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los ex internados en institutos psiquiátricos (sujetos a tratamiento), personas con problemas con el consumo de drogas y alcohol, menores de edad en situación de vulnerabilidad familiar, y los condenados (con medidas alternativas a la detención). Las personas desfavorecidas deben constituir al menos el 30 % de los socios de la

cooperativa. Respecto a las alícuotas comprensivas de contribuciones previsionales y asistenciales a cargo de las cooperativas sociales, en el caso de las personas desfavorecidas las mismas son reducidas a cero.

Las cooperativas de "tipo A" desarrollan mayormente actividades relacionadas a la atención de infantes (guarderías, escuelas de primera infancia, centros de verano), de niños y adolescentes (proyectos educativos para menores con discapacidad o situación de vulnerabilidad, sea en el ámbito escolar como en el extra escolar), de adultos (centros de día, apoyo domiciliar, proyectos de vida independiente, servicios de salud mental, servicios para personas con adicciones, etc.) y de ancianos (servicios domiciliarios de sostén y cuidados, geriátricos, enfermería, centros de día).

En ***España*** estas cooperativas son legalmente conocidas como de ***"iniciativa social"***, aunque en algunas autonomías adopten otras denominaciones: *"integración social"*, *"beneficio social"*, *"inserción social"*, entre otras.

La Ley Vasca de 1993 fue la primera que introdujo una regulación sobre las cooperativas de iniciativa social en España. Estatalmente, fue la **Ley 27/99** de Cooperativas del 16 de julio de 1999 la que reguló por primera vez estas cooperativas en su artículo 106 (en la Sección *"De las cooperativas de iniciativa social"*):

"Artículo 106. Objeto y normas aplicables. ***1.*** *Serán calificadas como de iniciativa social aquellas cooperativas que, sin ánimo de lucro y con independencia de su clase, tienen por objeto social, bien la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social, o bien el desarrollo de cualquier actividad económica que tenga por finalidad la integración laboral de personas que sufran cualquier clase de exclusión social y, en general, la satisfacción de necesidades sociales no atendidas por el mercado.* ***2.*** *Las entidades y organismos públicos podrán participar en calidad de socios en la forma que estatutariamente se establezca.* ***3.*** *A las cooperativas de iniciativa social se les aplicarán las normas relativas a la clase de cooperativa a la que pertenezca.* ***4.*** *Las cooperativas de cualquier clase que cumplan con los requisitos expuestos en el apartado 1 del presente artículo expresarán además en su denominación, la indicación «Iniciativa Social»."*

Para ser reconocidas como cooperativas con "*ausencia de ánimo de lucro*" la legislación española establece que estas entidades no pueden distribuir entre sus socios los resultados producidos al final de cada ejercicio económico, las aportaciones de los socios al capital social (tanto obligatorias como voluntarias) no pueden devengar un interés superior al interés legal del dinero, el desempeño en el Consejo Rector debe ser de carácter gratuito y las retribuciones de los socios trabajadores (o, en su caso, de los socios de trabajo) y de los trabajadores por cuenta ajena no pueden superar el 150 por 100 de las retribuciones que en función de la actividad y categoría profesional, establece el convenio colectivo aplicable al personal asalariado del sector.

En España la asignación de *"iniciativa social"* no hace que la cooperativa forme parte de una nueva clasificación, sino que es una calificación especial que la legislación admite, sea cual sea la clase de cooperativa. Es decir (y como se puede advertir de la lectura del artículo 106 de la Ley de Cooperativas de España) estas entidades no necesariamente son cooperativas de producción sino que también puede ser de consumo. Se admite asimismo que el Estado pueda ser parte de ellas como socio.

Los fines sociales de estas cooperativas son los previstos en el apartado 1 del art. 106, por lo que en España no sólo se prevé la integración al trabajo de aquellos sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad sino que también se prevé la prestación de servicios asistenciales mediante la realización de actividades sanitarias, educativas, culturales u otras de naturaleza social.

Las Cooperativas de Trabajo de Iniciativa Social vienen teniendo un rol muy importante en varias regiones de España (como en el País Vasco), razón por la cual no sólo cabe destacar que la totalidad de las leyes de cooperativas de las autonomías las han receptado sino también el impulso dado al sector con la aprobación de la Ley 39/2006 *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, más conocida como ***Ley de Dependencia***.

> La *Ley de Dependencia* de España tiene por objeto *"regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español"*. Así, el llamado *"Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" debe* responder a una *"acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales"*. Dentro de lo que la norma califica como "Tercer Sector" se encuentran las cooperativas.

5. El marco jurídico de las cooperativas sociales, situación en nuestro país y en otros países referentes (cont.)

En **América Latina** es importante destacar el desarrollo de las cooperativas sociales que se viene dando en el caso de **Uruguay**: el artículo 172 de la Ley 18.407 de Cooperativas uruguaya define expresamente a estas cooperativas como *"aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus socios un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social"*.

Si bien la definición legal asimila a estas cooperativas a las del "tipo "B" italiana, es importante

destacar que desde la aprobación en el año 2015 de la Ley N° 19.353, que puso en marcha el llamado ***"Sistema Nacional Integrado de Cuidados"***, se está dando impulso al surgimiento de cooperativas de trabajo de servicios asistenciales, principalmente en el ámbito del cuidado de la infancia.

En **Argentina** no hay recepción normativa aún respecto a esta clase / calificación de cooperativas. No obstante ello, existen en todos el país cientos de cooperativas que brindan servicios asistenciales, sea en el ámbito del cuidado a domicilio de adultos mayores, de la atención de problemáticas en el campo de las adicciones y de la salud mental, de la administración de geriátricos, jardines de infantes, etc. Incluso casos de cooperativas de integran al trabajo a sectores de la población con complicado o dificultoso acceso al mismo (desocupados, externados o pacientes ambulatorios de hospitales psiquiátricos, personas en situación de cárcel, etc.).

En todos los casos esas cooperativas han adoptado la forma de **cooperativa de trabajo**, lo que conlleva (desde lo legal) dos complicaciones que requieren una pronta solución:

- a) Las complicaciones propias del cooperativismo de trabajo en la Argentina, sector que viene discutiendo y solicitando la aprobación de una ley especial (dado que se les aplica la Ley de Cooperativas N° 20.337 al igual que al resto de las clases de cooperativas), en la cual se reconozca su esencia y naturaleza jurídica, los derechos de sus asociados, la eliminación de los obstáculos legales que impiden la conformación de estas entidades en determinados rubros, el acceso al sistema de contrataciones por parte del Estado, etc.;
- b) La falta de un marco normativo específico que reconozca los servicios asistenciales y sociales que brindan a sus asociados y a toda la sociedad, en numerosos casos supliendo las falencias del sector público (en todos los órdenes) en garantizar a sus ciudadanos el derecho al acceso a una vida digna.

Observaciones finales

La provisión de servicios de atención y cuidados se presenta como un ámbito de gran relevancia en nuestras sociedades considerando que en el año 2050 la proporción de personas mayores de 60 años en la población mundial alcanzará a un 22%.

Por lo tanto, el cooperativismo, puede generar importantes acciones de impacto con una visión sistémica, para aportar estratégicamente programas orientados a ampliar las oportunidades que buscan reducir la pobreza y brindar acceso a nuevos y mejores servicios especiales para este sector.

La singularidad de estas entidades cuando son organizadas por el factor trabajo, es que tienden a incorporar en sus fundamentos, en sus dinámicas de gestación de servicios y en la toma de decisiones: el punto de vista y las necesidades genuinas de los usuarios. Estas cooperativas fomentan la interdependencia en la atención al privilegiar la inclusión equitativa y la toma de

decisiones democrática a lo largo de toda la cadena del cuidado. Es así que, los encargados de prestar los cuidados, los beneficiarios de la atención y sus familias, como otras partes interesadas relevantes pueden tener voz[6] a la hora de definir la naturaleza del servicio prestado y el funcionamiento de la empresa cooperativa que presta los servicios de atención.

Un impulso al florecimiento de estas experiencias puede contribuir entre otras cosas a los siguientes objetivos:

- Promover prácticas económicas ancladas en necesidades sociales e intensivas en trabajo y en conocimiento.
- Reforzar el empoderamiento de los diversos actores llamados a participar: trabajadores, voluntarios, usuarios y familias de los usuarios y comunidad en general.
- Posibilitar una construcción participativa de los servicios, priorizando el desarrollo de aquellos satisfactores adecuados a las necesidades de las comunidades y no los que generan mayor rentabilidad.
- Movilizar diferentes principios de organización económica: la reciprocidad, el mercado, la redistribución y hasta la filantropía, en tanto se acepta como una actividad legitimada socialmente y sin fines de lucro el sector tiene la capacidad de convocar múltiples solidaridades.
- Ofrecer espacios de negociación con las políticas públicas que permitirían favorecer la co-construcción de las mismas y la mayor eficacia para garantizar el acceso a derechos.

Pero ¿cuál debe ser el poder de cada uno de los actores o partes interesadas? ¿El poder de ciertos actores no entraña el riesgo de cooptar o neutralizar el de otros?

Consideramos que la identidad de las cooperativas de trabajo y sus principios las coloca en condición de establecer una relación con el usuario que las diferencie de cualquier otro tipo de empresa pública o privada. Sin embargo sería necesario explorar cuál sería la forma más eficiente de la participación del usuario en la cooperativa. La articulación entre organizaciones de la economía social, como por ejemplo: la asociación de los consumidores en las mutuales o cooperativas de servicios o de consumo que contraten los servicios de trabajadores mancomunados en una cooperativa de trabajo podría suministrar una vía.

Sin embargo, la existencia de una gestión colegiada en lo formal no garantiza la participación de los usuarios, tal como ya se verifica en la escasa participación de los asociados a las mutuales y a las cooperativas de servicios públicos.

A su vez se debería pensar en una modalidad de articulación con el sector público como garante de recursos en un esquema de seguridad social ampliado que incorpore al sector de la economía social como prestador y no como simple ejecutor. La posibilidad de descongestionar el sector público mediante la conformación de una red de entidades de la Economía Social, en este caso COOPERATIVAS DE TRABAJO que lleguen a las comunidades con mayor proximidad para prestar estos servicios, contribuiría a favor de una mayor eficiencia, combinando la cooperación de las comunidades empoderadas con la solidaridad del Estado, garante de la justicia social.

6. Seguramente con diferente grado de responsabilidad e injerencia según quienes sean los socios/dueños de esas cooperativas.

Bibliografía

Isuani, A. (1998) "Una nueva etapa histórica" en Isuani, A. y Filmus, D. (Compiladores). La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición. Argentina. Grupo Editorial Norma. 1º Edición.

Laville (2004) Introducción "Un enfoque europeo" y "El marco conceptual de la economía solidaria" en Economía Social y Solidaria. UNGS y Altamira.

Laville (2008) en Los servicios de proximidad en Europa: En perspectiva con la economía popular en Otra Economía - Volumen II - Nº 3 - 2º semestre.

Laville, J. La Economía Social y Solidaria en Europa y en Francia en Coraggio, José Luis, ed. Conocimiento y políticas públicas de Economía Social y Solidaria. Problemas y propuestas. 1ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2012.

Max-Neff (1993) Desarrollo a escala humana. Editorial Nordan Comunidad- Disponible en la web http://www.max-neef.cl/descargas/Max_Neef-Desarrollo_a_escala_humana.pdf

Pérez Orozco, A. (2004). Estrategias feministas de deconstrucción del objeto de estudio de la economía. Foro Interno, 4, 87-117. En http://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/download/FOIN0404110087A/8092

Organización Internacional del Trabajo - OIT (2016), Global Mapping of the Provision of Care through Cooperatives. Survey and Interview Findings.

CICOPA (2004), Estándares Mundiales de las Cooperativas Sociales. www.cicopa.coop/?lang=es

Universidad Nacional de Tres de Febrero
untrefvirtual

Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro

Unidad 2

Clase: El Cooperativismo Eléctrico en la República Argentina

Por Dr. Ariel Guarco[(1)]

Índice:

1. **Orígenes**
2. **El cooperativismo eléctrico y de servicios públicos en la actualidad**
3. **La integración como herramienta fundamental**
4. **Características principales de las cooperativas de electricidad**
5. **Cuestiones contables e impositivas**
6. **El marco regulatorio y la cuestión tarifaria**
7. **Rol e importancia de las cooperativas de electricidad en la Argentina**
8. **Perspectivas a futuro**
9. **Conclusiones**
10. **Bibliografía**

1. Presidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina – COOPERAR; Presidente de la Federación de Cooperativas de Electricidad y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires – FEDECOBA; Presidente de la Cooperativa Eléctrica Ltda. de Coronel Pringles.

Orígenes

> *"La usina eléctrica local ha encontrado campo propicio y fructífero para explotar inicuamente, merced a una concesión leonina y agravado por la falta de control municipal, clava sus tentáculos de pulpo sediento de ganancias, haciendo un servicio pésimo y con pocos escrúpulos..."*.

Así reflejaba el 12 junio de 1926, el diario *El Yunque*, de la ciudad bonaerense de Punta Alta, el accionar de la Industrial Eléctrica, la empresa que había obtenido la concesión por 20 años.

Pero esta situación no duró mucho tiempo más. Los vecinos decidieron enfrentar a la poderosa empresa eléctrica y, habiendo ya conocido los beneficios de la cooperación en otros rubros, decidieron constituir el **4 de julio de 1926** la **Sociedad Cooperativa de Luz y Fuerza Eléctrica e Industrias Anexas** de **Punta Alta Ltda.** En ese preciso instante, no solo se convirtió en la primera cooperativa eléctrica de la República Argentina sino también en la primera de Sudamérica; sentando las bases a su vez para el posterior nacimiento de cientos de cooperativas de servicios públicos a lo largo y a lo ancho de todo nuestro país.

Surgieron, como la historia da fe, bajo las mismas circunstancias que han debido atravesar los distintos grupos de sociales que intentando resolver problemas comunes encontraron en la forma cooperativa la respuesta que estaban buscando. Al igual que aquellos pioneros de Rochdale, nacieron de la propia necesidad de solucionar problemas concretos que afectaban su vida cotidiana y sus posibilidades de desarrollo como sociedad.

En el caso concreto de las cooperativas de servicios públicos, básicamente eléctricas por aquel entonces, su creación se produce debido al abuso al que eran sometidos los usuarios por las empresas prestadoras, monopólicas y de capitales extranjeros en su mayoría, las que brindaban un servicio de pésima calidad y a un costo extremadamente alto.

Desde el año 1900 el consumo de electricidad en Argentina había registrado un fuerte aumento, lo que se reflejó en las cifras de producción, que pasaron de 30 millones de KWh ese año, a 1.400 millones en 1930. En el curso de los tres primeros decenios, la actividad había quedado monopolizada por un grupo de empresas de capitales extranjeros, tales como SOFINA, COLUMBUS, SUDAM y EBASCO. Las dos primeras brindaban sus servicios principalmente en zonas de alta densidad de población. Este virtual monopolio se basaba en que las empresas controlaban condiciones técnicas de difícil acceso para los actores económicos locales, lo que les permitió adueñarse de importantes zonas.

Frente a esta situación, se iniciaron reclamos por un servicio eléctrico más económico y de calidad

adecuada, basados a su vez en la necesidad de contar con tarifas que la gente pudiera pagar y que no fueran extorsivas; en la necesidad de contar con una calidad de servicio adecuada a la época y un servicio que no se cortase a cada instante o lo que es peor que no lo cortasen las empresas concesionarias privadas cada vez que la población se quejara por los costos de la energía eléctrica que ellas les cobraban.

Esta situación, sumada al notorio cambio que se producía en las localidades en las que el servicio era prestado por cooperativas, hizo que la experiencia asociativa empezara a multiplicarse por toda la provincia de Buenos Aires en un principio y más tarde por todo el país.

Este naciente movimiento cooperativo se difundió principalmente en zonas de baja densidad de población, donde las grandes empresas cobraban tarifas elevadas en relación con la menor escala de operaciones.

Es así que, a partir de 1926 y como una alternativa al servicio prestado por las empresas extranjeras, aparecen las cooperativas eléctricas. Para 1930 ya eran 4, en 1934 llegaban a 27, en 1939 se alcanzó la considerable cifra de 47 y actualmente suman 597 en todo el país.

El cooperativismo eléctrico y de servicios públicos en la actualidad

No es posible hablar de cooperativismo eléctrico sin hacer mención a su estrecho vínculo con la provisión de servicios públicos. Hoy son más de 1000 las cooperativas que prestan servicios públicos esenciales en todo el territorio nacional y casi 600 las cooperativas proveedoras del servicio de energía eléctrica, las que están presentes en 14 provincias de nuestro país, brindando energía a más de 7 millones de personas, lo que significa aproximadamente el 17% de la población. En el caso concreto de la provincia de Buenos Aires representan el 50% del total de la energía distribuida.

Sin embargo, mucha agua ha pasado bajo el puente desde el nacimiento de aquella primera cooperativa eléctrica hasta nuestros días. Si bien nacieron eléctricas, estas entidades se han convertido -producto de la necesidad- en cooperativas multiservicios. Ha sido la propia esencia cooperativa llevada a la máxima expresión por sus dirigentes y asociados la que -volcando los excedentes generados por la actividad principal en la propia comunidad- ha ido cubriendo los baches dejados por las empresas privadas con fines de lucro, a las que no les interesaba invertir en las pequeñas o medianas comunidades del interior de nuestro país, o adonde el brazo del Estado no alcanzaba a llegar.

Hoy, además brindan servicios de agua potable y cloacas, gas envasado y por red, telefonía fija y móvil, internet, televisión por cable y/o medios audiovisuales a cientos de miles de asociados en todo el país. Manifiestan amplia conciencia social en sus acciones al brindar servicios sociales como salas de primeros auxilios, ambulancias, salas funerarias, cementerios cooperativos, con nichos y parques de paz. Se interesan asimismo por la cultura y la educación al brindar a través de salas de capacitación actividades extracurriculares como pintura y dibujo, idiomas, computación e internet; o también ocupándose de restaurar y poner en funcionamiento los viejos y abandonados cines o teatros construidos por los inmigrantes cien años atrás; realizando aportes bibliográficos, de material didáctico o económicos a las bibliotecas populares de cada localidad; e inclusive promoviendo la participación en concursos escolares organizados por entidades cooperativas y no cooperativas a los alumnos de escuelas primarias y secundarias, entre otros.

Igualmente significativa ha sido la extensa red de electrificación rural que tendieron desde su inicio las cooperativas localizadas en el interior más profundo del país, posibilitando el desarrollo de encadenamientos productivos, el agregado de valor en origen y por sobre todo la permanencia en el lugar y el crecimiento en equidad de tantos habitantes.

Como señalan Guillermina Jacinto y María Luciana Nogar en su trabajo *"Electrificación Rural, Desarrollo*

Territorial y Pequeñas Localidades – El Caso de Tandil (Provincia de Buenos Aires – Argentina)", el proceso de electrificación y de construcción de redes técnicas eléctricas ha sido históricamente considerado como un vector de modernización en los espacios urbanos, pero muy especialmente en los territorios rurales. La necesidad de modernización del hábitat rural y de urbanización del campo eran proclamadas desde diferentes ámbitos y en particular por los actores públicos, preocupados por las migraciones masivas campo-ciudad y por concretar el mejoramiento de las condiciones de vida de los residentes rurales. Desde el Estado nacional se llevó adelante un vasto programa de acciones directas e indirectas tendientes a expandir, densificar y cualificar el equipamiento eléctrico a diferentes escalas. Fue particularmente significativo el estímulo al desarrollo del cooperativismo eléctrico, así como el reconocimiento institucional a las cooperativas de electricidad creadas espontáneamente por usuarios urbanos y rurales en todo el territorio nacional por considerarlas actores fundamentales en este proceso de desarrollo.

Toda está importantísima actividad ha sido realizada en aquellas comunidades donde -como se señalaba anteriormente- por no querer o no poder, nadie se hizo presente. Desde el cierre de la mayoría de los ramales ferroviarios, las cooperativas de servicios públicos esenciales han desempeñado un papel fundamental en las comunidades del interior del país, fomentando y posibilitando el arraigo de las personas en su lugar de nacimiento. Desde la casi desaparición de los trenes, si no hubiese sido por la presencia de las cooperativas, la mayoría de esos pueblos o ciudades se hubieran convertido en "pueblos fantasmas".

La integración como herramienta fundamental

Tal nivel de actividad desarrollado hizo que los visionarios pioneros cooperativistas entendieran tempranamente que era imposible realizar esta tarea en forma aislada e independiente. La integración pasó entonces a formar parte esencial de su forma de pensar y de actuar. Se organizaron así en forma piramidal en diferentes niveles. Las cooperativas de base -representando el primer nivel de organización- se asociaron a las federaciones que representan el segundo nivel de organización, las cuales a su vez se asociaron a las confederaciones que constituyen el tercer nivel de organización.

La **Federación Argentina de Cooperativas Eléctricas (FACE)** fue la entidad pionera de integración en este sector a nivel nacional. Surgida como consecuencia de la necesidad evidenciada en un congreso de cooperativas de electricidad realizado durante el año 1938, se fundó el 12 de noviembre del año **1939**. Más adelante, posiblemente haya sido la necesidad de trabajar más profundamente en la problemática específica del sector eléctrico de cada provincia lo que derivó en la creación de **federaciones provinciales** en aquellos distritos con fuerte presencia cooperativa.

Características principales de las cooperativas de electricidad

Como toda organización cooperativa, están definidas por el artículo 2º de la Ley 20.337 como "*entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios*". De este modo se destaca como su carácter fundamental el no perseguir fin de lucro alguno, sino de ser una asociación de personas tendientes a satisfacerse sus necesidades, sin importar fin especulativo alguno. Esto no escapa a los prestadores cooperativos del servicio de energía eléctrica, cuyas **principales características** son:

- Duración ilimitada.
- Surgen de la voluntad manifiesta de los habitantes-usuarios de autogestionar sus propias necesidades, en este caso el servicio eléctrico y otros servicios públicos.
- En general son de objeto múltiple.
- Son empresas sin fines de lucro autogestionadas por los propios asociados-usuarios.
- Proveen a sus asociados de energía eléctrica destinada a uso domiciliario, rural, comercial e industrial y la que requiere el alumbrado público y las reparticiones de los estados municipal, provincial y nacional.
- Adquieren la energía del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), a través de otra distribuidora o pueden generarla, introducirla, transformarla y distribuirla, y realizar todas las obras necesarias que el servicio requiera.
- Generalmente son multiservicios por lo que pueden existir aquellas que, además del servicio eléctrico, presten servicios públicos de distribución de agua potable por red y saneamiento, distribución de gas por red, entre otras.
- Prestan además, servicios en competencia como telecomunicaciones, televisión, internet, venta de electrodomésticos, etc. y servicios sociales como sepelios, cementerios, nichos, parques de paz, salas de primeros auxilios, etc.
- Abastecen del fluido eléctrico a poblaciones que, por las características propias geográficas, demográficas y económicas, nunca contarían con este servicio ya que no brinda un deseado lucro para las empresas comerciales y dado que el Estado en muchos casos no está en

condiciones de hacerlo.

- Prestan el servicio mediante concesión otorgada por el Estado (Nacional, Provincial o Municipal), mezclando las características de aquél con las características de la empresa comercial que impone iniciativa, modernización, tecnología aplicada, agilidad, etc.

- Son verdaderos factores de desarrollo local, pues contribuyen a aumentar las fuentes de ocupación y la productividad, a disminuir el éxodo rural, acrecentar el arraigo local e incrementar la calidad de vida de la población.

- Desde el punto de vista jurídico la primera característica se trata de sujetos de Derecho Privado regidos por una ley especial (20.337), con aplicación supletoria de las normas sobre sociedades anónimas (Ley 19.550 y modificatorias) pero cuyo objetivo social consiste en la prestación de un servicio que, por su naturaleza, constituye materia reglada por el Derecho Público.

- Al prestar un servicio público en condición de único prestatarios, tienen impuesta una faz relacional con los no asociados de carácter inevitable para ambas partes: la cooperativa no puede negarse a brindar el servicio a un no asociado, y ningún residente puede negarse a relacionarse con la cooperativa si quiere acceder al servicio, es decir que las cooperativas deben permitir el acceso a los mismos sin el requisito previo de asociación, al tiempo que los beneficiarios no asociados deben quedar obligados al cumplimiento de los deberes impuestos a los asociados en relación al servicio público de que se trate.

Es preciso señalar que las cooperativas eléctricas -a partir del dictado de la Ley de Reforma del Estado en 1989 y consecuencia de la profunda reforma privatizadora de la década de los ´90-, históricas prestadoras de los servicios públicos quedaron presas de los marcos regulatorios que se dictaron para las multinacionales que invertían en nuestro país, tendientes a controlar la fuga de divisas, a controlar el afán de lucro, el abuso de posición dominante, y la competencia desleal, entre otras deformaciones que provoca la prestación de un servicio público naturalmente monopólico, a la vez que garantizar los derechos de los usuarios.

Estos marcos regulatorios están elaborados sobre la base de la concepción tradicional de la concesión de servicios públicos mediante la cual el Estado otorga a una empresa comercial la prestación del servicio a los usuarios. Por lo tanto, no tienen cuenta el caso de empresas organizadas por los propios usuarios para prestarse a sí mismos el servicio.

La situación descripta provoca numerosas inconsistencias y dificultades puesto que se aplica a las cooperativas la regulación prevista para una clase muy diferente de empresas, a lo cual debe sumarse que tales marcos regulatorios provocan la paradoja de crear enfrentamiento entre las cooperativas y

sus asociados –que son sus dueños y gestores- pues les hacen aplicables las normas de defensa del consumidor.

> Resulta, entonces, que la cooperativa es tratada como si fuera un prestador diferente de sus usuarios, es decir que se le aplica la relación antitética "cliente-proveedor" cuando, en realidad en una cooperativa, ambos se confunden y tienen intereses coincidentes.

Todo esto hace que las cooperativas no puedan cumplir con las normas específicas que las rigen como organizaciones de los usuarios o sea "entidades fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios", tal como las define la Ley 20.337. En efecto, la aplicación forzosa de las normas del derecho administrativo que rigen los servicios públicos concesionados termina desnaturalizando la genuina figura cooperativa perfilada en su ley específica. Este último punto sin embargo, debe considerarse materia opinable en la doctrina, dado que "el intérprete" debe esforzarse en armonizar las normas y utilizarlas en su conjunto.

Cuestiones contables e impositivas

Existen asimismo, diferencias sustanciales, pero también semejanzas en cuanto a los aspectos contables e impositivos entre las cooperativas eléctricas y las sociedades anónimas eléctricas.

Aspectos Contables

La ley de cooperativas en el capítulo V se refiere a la contabilidad y al ejercicio social para todas las cooperativas en general:

En su artículo 37 establece que: la contabilidad debe ser llevada en idioma nacional y con arreglo a lo dispuesto en el art. 43 del Código de Comercio (hoy art. 320 a 331 del nuevo Código Civil y Comercial unificado) y en su art. 38 especifica que además de los libros Diario e Inventario y balance, deberá llevar los siguientes: registro de asociados, actas de asamblea, actas de reunión de Consejo de Administración, de informes de auditorías, se puede agregar informes de síndico, en tanto que señala que la rúbrica de los libros está a cargo del órgano local competente y puede autorizar a llevar los libros en hojas móviles.

En marzo **2009**, luego de varios años de debate y consulta del proyecto de resolución técnica, la **Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE)** aprobó la **resolución técnica N° 24**, específica para entidades cooperativas en general, la cual establece "Aspectos particulares de exposición contable y procedimientos de auditoría para entes cooperativos" de aplicación para los ejercicios iniciados a partir del 01 de enero 2009. El fin de esta resolución técnica fue unificar las normas contables legales emitidas por el INAES con las contables profesionales emitidas por la FACPCE, ya que hasta esa fecha existían ambos tipos de normas, pero ninguna resolución técnica profesional específica para cooperativas.

Con la aprobación de la RT 24, el INAES derogó todas las resoluciones que establecían lineamientos contables y emitió la resolución 247/2009, la cual reconoce como normativa aplicable para la preparación de los estados contables a dicha resolución técnica.

A partir de esta resolución las cooperativas eléctricas de todo el país deben aplicar estas normas para confeccionar sus estados contables. En el transcurso de estos últimos años las Normas Contables Profesionales se han ido modificando con el fin de armonizar con las Normas Contables Internacionales. Hasta el momento las Normas Contables Profesionales Internacionales (RT 26 y modificatorias) son de aplicación obligatoria para las sociedades que cotizan en bolsa y optativas para el resto de las entidades.

Aquí se manifiesta una **primera diferencia** en cuanto a las **normas contables a utilizar entre una Cooperativa Eléctrica y una Sociedad Anónima distribuidora de energía** (EDENOR, EDESUR, etc.) que cotiza en bolsa, además de regirse por distintos marcos normativos, unas por la ley de cooperativas N° 20.337 y las otras por la ley de sociedades comerciales N° 19.550.

Una **segunda diferencia** radica en que las autoridades de aplicación son distintas: para las cooperativas es el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) y los órganos locales competentes en cada provincia; y para las sociedades anónimas la IGJ (Inspección General de Justicia) y las direcciones provinciales de personas jurídicas en las provincias.

En relación a los ingresos y gastos, los primeros están dados por las tarifas que establezcan Nación o Provincia, y no son potestad de las distribuidoras (cooperativas o S.A). Cuando por diferencia entre la tarifa y los costos y gastos resulten resultados positivos, en las cooperativas este excedente puede ser capitalizado (si así lo determina la Asamblea Ordinaria) o distribuido entre todos los asociados (luego de compensar quebrantos de ejercicio anteriores y luego descontar un 5% con destino a la reserva legal, un 5% al fondo para estímulo al personal y un 5% para el fondo para capacitación y promoción cooperativa) en función de la utilización del servicio. En las Sociedades Anónimas en general, las diferencias positivas –rentabilidad o ganancia- son distribuidas entre los accionistas.

Finalmente, cuando la cooperativa realice operaciones con no asociados, el resultado debe ir a la reserva especial. No se pueden crear reservas facultativas como si lo pueden hacer las sociedades anónimas.

Aspectos Impositivos

Impuestos Nacionales

En cuanto a los impuestos nacionales podemos hacer referencia a los siguientes: ***Impuesto a las Ganancias (Ley N°20.628)****:* Las cooperativas (en general) se encuentran dentro de las exenciones subjetivas del artículo N° 20 de la ley, en el inciso d), establece que están exentas las utilidades de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza y las que bajo cualquier denominación (retorno, interés accionario, etc.) distribuyen las cooperativas de consumo entre sus socios. El artículo 34 del decreto reglamentario establece que las exenciones se otorgarán a pedido de los interesados (no son de oficio) y la Resolución General 2681/09 de AFIP reglamenta el procedimiento para solicitar dicha la exención.

Aquí puede observarse otra diferencia entre una SA distribuidora de energía eléctrica y una cooperativa, ya que la exención es solo para la forma societaria de cooperativa, por lo tanto las sociedades anónimas tienen que tributar impuesto a las ganancias.

Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa (Ley N° 23.427)*:* en tanto las cooperativas están exentas del impuesto a las ganancias, están alcanzadas sin embargo, por la contribución establecida por la ley 23.427, sancionada el 15 de octubre de 1986, con posteriores modificaciones, la cual crea el Fondo para Educación y Promoción Cooperativa. Las finalidades que se buscaron con el dictado de estas disposiciones surgen del artículo 1 de la ley: **a)** Promover, mediante los programas pertinentes, la educación cooperativa en todos los niveles de enseñanzas primaria, secundaria y terciaria, **b)** Promover la creación y el desarrollo de las cooperativas en todos los ciclos del quehacer económico: producciones primaria y fabril, comercial, de servicios, de vivienda, de trabajo y de consumo, **c)** Asesorar a las personas e instituciones sobre los beneficios que otorga la forma cooperativa de asociarse, previstos en la ley 20337, o aquella que, en el futuro, la modifique o sustituya, **d)** Promover la creación y el funcionamiento de las cooperativas que tengan por objeto elevar el nivel de vida de las comunidades aborígenes.

Tal como lo señala su artículo 6º, este Fondo se financiará con una contribución especial que se aplicará en todo el territorio de la Nación, sobre los capitales de las cooperativas inscriptas en el registro pertinente de la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa de la Nación, determinados de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, al cierre de cada ejercicio económico y durante treinta y dos (32) períodos fiscales. La reglamentación fijará el procedimiento a seguir en los casos en que no se efectúen balances anuales. La base imponible es el capital cooperativo (con algunas bienes exentos o exceptuados) que surge de la diferencia entre el activo y pasivo al fin de cada período anual (artículo 7°). La alícuota, que originalmente era del 1%, ascendió al 2% para ejercicios cerrados después del 31 de diciembre de 1999.

Impuesto a los Débitos y Créditos Bancario*.* En su versión original, la ley en su artículo 2° eximía a las entidades reconocidas como exentas por AFIP, en función del artículo 20° de la ley del Impuesto a las Ganancias. O sea, entidades exentas en Impuesto a las Ganancias estaban exentas en el Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios, por lo tanto las cooperativas se encontraban exentas.

En agosto 2001, a través de la ley N° 25.453 se elimina esta exención y sólo quedan reconocidas como exentas las instituciones religiosas, por lo tanto a partir de esa fecha las cooperativas pasan a ser sujetos pasivos del impuesto. Existe una alícuota reducida del 2,50 ‰, (en lugar del 6 ‰) solo para los sujetos que tengan sus actividades exentas o no alcanzadas en IVA, y en ganancias. Se puede computar como pago a cuenta de la Contribución Especial sobre el capital de las cooperativas el 34% para las operaciones alcanzadas al 6 ‰ y el 17% para las operaciones alcanzadas al 12 ‰. Este impuesto no hace diferencia entre una cooperativa y una sociedad anónima. Las cooperativas pueden

computar como pago a cuenta de la contribución especial de la ley 23.427 el 34% del impuesto percibido por las acreditaciones bancarias y las sociedades anónimas lo pueden computar como pago a cuenta del impuesto a las ganancias.

***Impuesto al Valor Agregado (IVA)**, Ley 23.349:* no existen exenciones subjetivas, por el hecho de ser cooperativas, las operaciones por distribución del servicio de energía eléctrica están alcanzadas por el impuesto.

Impuestos Provinciales

Existe un importante número de impuestos provinciales, que por su diversidad, número y diferencia propia no serán explicados en este trabajo. **Se hará referencia solamente a los impuestos correspondientes a la provincia de Buenos Aires**.

***Impuesto sobre los Ingresos Brutos**:* según el artículo N° 186 - No constituyen actividad gravada con este impuesto (modificación introducida por la ley N° 13.360 - BO (Bs. As.): 10/8/2005)

Inciso f) Las operaciones realizadas entre las cooperativas constituidas conforme con la ley nacional 20337 y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales, como asimismo los respectivos retornos. Esta disposición comprenderá el aprovisionamiento de bienes o la prestación de servicios que efectúen las cooperativas a sus asociados, la entrega de su producción que los asociados de las cooperativas efectúen a las mismas y las operaciones financieras que se lleven a cabo entre las cooperativas y sus asociados, pero no alcanzará a las operaciones de las cooperativas agrícolas en las que sea de aplicación la norma específica establecida por el artículo 188, incisos g) y h).

La reglamentación del presente inciso establece que para gozar de este beneficio se deberá identificar a los respectivos asociados que realicen operaciones con la cooperativa en el registro de asociados y que cuando no se pueda determinar que la operación fue realizada con un asociado se entenderá que la operación, acto o contrato ha sido realizada entre la cooperativa y un tercero no asociado, debiendo abonar el correspondiente impuesto.

Dentro de las exenciones al pago de este gravamen se encuentran los ingresos provenientes de las actividades específicas desarrolladas por las cooperativas y empresas de servicios eléctricos y las cooperativas de servicio público telefónico. La presente exención también alcanza a los ingresos de las cooperativas integradas por las municipalidades y/o vecinos que realicen algunas de las siguientes actividades: de construcción de redes de agua potable, redes cloacales o de distribución de gas natural y/o la prestación del servicio de distribución del suministro de agua potable o gas natural, de mantenimiento de desagües cloacales o de higiene urbana (entendiéndose por tales la recolección de residuos, barrido, limpieza, riego y mantenimiento de caminos), o aquellas que tengan por objeto la construcción de pavimentos, siempre que las realicen dentro del partido al que pertenecen.

Puede apreciarse que el servicio de distribución de energía eléctrica se encuentra exento, en tanto que el acto cooperativo, no se encuentra gravado.

Impuesto de Sellos: artículo N° 256 Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires (CF): los actos, contratos y operaciones instrumentados en la Provincia, no tributarán el impuesto de sellos, en los siguientes casos:

Inciso f) Los realizados entre las cooperativas constituidas conforme con la ley nacional N° 20.337 y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales. Estarán exentas tal como lo dispone el artículo N° 296 CF en su inciso 7, las cooperativas y empresas de servicios eléctricos y las cooperativas que presten los siguientes servicios: a) Público telefónico; b) Suministro de agua potable; c) Gas por redes; y d) De mantenimiento de desagües cloacales

***Ley 11.769/96*:** A través de esta ley se implementó un impuesto que deberán abonar los usuarios finales del servicio eléctrico, los cuales serán sustitutivos de los impuestos a los ingresos brutos, a los automotores, inmobiliario y de sellos. Esta sustitución de impuestos también aplica para las sociedades anónimas que presten el servicio eléctrico.

El marco regulatorio y la cuestión tarifaria

Para que pueda interpretarse mejor cómo se encuentran insertas las cooperativas distribuidoras del servicio eléctrico dentro del mercado, es necesario reseñar como ha sido en los últimos años la evolución del mismo, brindando algunas precisiones sobre el Marco Regulatorio y la Cuestión Tarifaria.

Hacia 1990, prácticamente toda la industria de suministro eléctrico de la Argentina estaba controlada por el sector público. El Gobierno nacional había asumido la responsabilidad de regular la industria en todo el territorio y controlaba las empresas nacionales de electricidad AyEE (Agua y Energía Eléctrica), SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) e Hidronor (Hidroeléctrica Norpatagónica). El Gobierno nacional representaba, asimismo, los intereses argentinos en las centrales generadoras que se desarrollaban u operaban en conjunto con Uruguay, Paraguay y Brasil (Salto Grande, Yacyretá, etc.).

Paralelamente, diversas provincias argentinas operaban sus propias empresas de electricidad, mientras que buena parte del servicio de distribución eléctrica del interior del país era prestado por cooperativas eléctricas. En el interior de la Provincia de Buenos Aires, el Estado prestaba servicios a través de la DEBA (Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires).

En el año 1991, como parte del plan económico, el Gobierno nacional encaró un amplio proceso de privatización de las principales industrias estatales, incluyendo los sectores de generación, transporte y distribución de electricidad. En enero de 1992, el Congreso de la Nación sancionó la ley N° 24.065, Ley de Marco Regulatorio Eléctrico, que estableció los lineamientos para la reestructuración y privatización del sector eléctrico.

Según su artículo 2°, los objetivos de la política nacional en materia de abastecimiento, transporte y distribución de electricidad eran:

a) Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios; **b)** Promover la competitividad de los mercados de producción y demanda de electricidad y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; **c)** Promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad; **d)** Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables; **e)** Incentivar el abastecimiento, transporte, distribución y uso eficiente de la electricidad fijando metodologías tarifarias apropiadas; **f)** Alentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible.

La Ley estableció las bases para la estructuración y la administración del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), la creación de un organismo regulador (el ENRE, Ente Nacional Regulador de la Electricidad) y de un órgano encargado del despacho nacional de cargas (CAMMESA), la fijación de precios en el mercado *spot*, la determinación de tarifas en negocios regulados y los mecanismos de inversión en el sistema eléctrico.

Como consecuencia de las privatizaciones, las centrales generadoras propiedad de las tres grandes empresas públicas devinieron en unidades jurídicas independientes cuya propiedad fue transferida luego al sector privado, al tiempo que la distribución en el área metropolitana (SEGBA) fue desintegrada en tres unidades de negocios: Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte S.A. (EDENOR), Empresa Distribuidora del Sur S.A. (EDESUR) y Empresa de Energía de La Plata S.A. (EDELAP); que, en el año 1992, fueron concesionadas al capital privado. Por su parte, la distribución eléctrica prestada por Agua y Energía Eléctrica se transfirió a las provincias del interior del país.

Como puede observarse, el proceso de privatización del sector eléctrico argentino tuvo por un lado una desintegración vertical, desde el momento en que se dividió el mercado eléctrico en tres etapas diferenciadas de generación, transporte y distribución; y por el otro, se dio una desintegración de tipo horizontal en algunas áreas geográficas de gran tamaño, como por ejemplo, el Gran Buenos Aires, donde se dividió la antigua SEGBA en tres empresas distintas (EDENOR, EDESUR y EDELAP). En el caso de SEGBA, que también administraba unidades de generación, las mismas fueron también privatizadas en forma separada, respondiendo también al principio de desintegración vertical.

A partir de esta **desintegración horizontal y vertical** de las empresas eléctricas, se procuraba generar una morfología de mercado con una etapa de generación eléctrica potencialmente competitiva y con etapas de transporte y distribución de carácter monopólico.

Bajo la ley N° 24.065, los servicios de transmisión y distribución de electricidad fueron considerados como monopolios naturales y definidos como servicios públicos. Dichas actividades se encontrarían completamente reguladas por el Estado Nacional y requerirían de una concesión. Por el contrario, el segmento de generación eléctrica, si bien regulado por el Estado, no se consideraba monopólico y se encontraba sujeto a libre competencia de nuevos participantes en el mercado. Los nuevos proyectos de generación no requerirían de una concesión, pero debían ser registrados ante la Secretaría de Energía, a excepción de las centrales hidroeléctricas, que requerirían de una concesión otorgada en el marco de la ley N° 15.336. En el segmento de distribución se fue introduciendo en forma gradual una modalidad de competencia al permitir a los grandes usuarios, definidos como tales según ciertas condiciones, contratar su provisión directamente con los generadores.

A partir de la desintegración vertical y horizontal de las ex-empresas públicas, la redefinición del régimen de competencia y la segmentación de la demanda, el mercado mayorista quedó conformado

por cuatro tipos de actores: generadores, transportistas, distribuidores y distintos estratos de grandes usuarios.

El precio de la Energía Eléctrica en el MEM (Mercado Eléctrico Mayorista)

El sistema de determinación del precio de la energía previsto originalmente en la ley N° 24.065 y en su normativa reglamentaria establecía la existencia de un mercado a término, con contratos libremente pactados entre las partes, (generadores, grandes usuarios y distribuidores) y un mercado *spot*, cuyo precio era sancionado por CAMMESA, de acuerdo a los procedimientos de despacho horario, reglamentados por la Secretaría de Energía.

Según este mecanismo, los generadores serían remunerados por la energía vendida, conforme a un procedimiento que sería determinado en base a la oferta libre de precios que presente cada generador para las distintas **bandas horarias**, junto con sus límites operativos máximos y mínimos de potencia disponible, con independencia de los contratos de suministro comprometidos, a los efectos de fijar el precio *spot* horario por nodo.

El procedimiento debía prever que los demandantes pagasen un precio en los puntos de recepción que incluyera lo que debían percibir los generadores por la energía vendida y la remuneración del transporte. Los procedimientos de despacho establecen en tanto, que el despacho óptimo de carga se realiza en el centro de carga del sistema, o sea abarcando no sólo los costos de operación de las máquinas sino también las pérdidas marginales del transporte. De este despacho, surge el precio marginal o precio del mercado horario del sistema.

El principio básico del despacho de cargas es la minimización de los costos variables, de corto plazo, de las centrales térmicas. En consecuencia, el precio del mercado (PM) es el precio variable de la máquina más cara del sistema, reducida al centro de cargas. Para calcular el PM, se adopta para representar el costo de producción de cada unidad generadora en el mercado, su costo de generación por unidad de energía dividido por el factor nodal que le corresponde según el área donde esté situada.

El costo de producción de cada unidad resulta del producto entre el precio de los combustibles en el área donde está ubicada y el consumo calórico por unidad de generación. CAMMESA fija precios de referencia de los combustibles y fletes.

En el caso de generadores con contrato de suministro de combustibles y/o de fletes se emplean los precios informados y reconocidos en la Programación Estacional, siempre que no superen los topes establecidos. Para los restantes, se establece el tope establecido como referencia.

Mediante estos costos de producción de energía se efectúa el despacho **óptimo** de las unidades, o sea

aquel despacho que minimiza los costos totales de generación.

Sin embargo, las modificaciones regulatorias que tuvieron lugar a partir de la crisis económica del año 2001 transformaron sustancialmente el sistema. A través de la Resolución SE 240/03, se estableció un precio tope de 120 $/MWh, que suponía abastecimiento de gas sin límites para todo el parque generador que lo pueda consumir.

De acuerdo con esta norma, la sanción del precio *spot* del MEM se determina en base al costo variable de producción con gas natural de las unidades generadoras disponibles, aunque las mismas no estén generando con dicho combustible. El costo adicional por el consumo de combustibles líquidos se traslada por fuera del precio de mercado sancionado, como sobrecosto transitorio de despacho.

Este precio máximo se distanció de manera cada vez más divergente del precio monómico, el cual es representativo de los costos totales de operación del MEM, incluyendo los cargos de potencia y sus servicios asociados, los sobrecostos debido a la utilización de otros combustibles, los cargos a la demanda excedente de los GU y los Contratos de Abastecimiento MEM. El precio monómico, a diciembre de 2014 alcanzó una media del orden de los 550 $/MWh.

Recientemente, el día 27/01/16 se publicó en el B. O. de la Nación la res.6/16 del ministerio de energía y minería. La misma modificó el costo mayorista de la energía en el MEM, razón por la cual esta resolución afecta a la totalidad de las jurisdicciones del país.
Dicha Resolución:

- Transparenta el costo real de la energía del MEM, que se sitúa en el orden de los 770 $/MWh. Este es el precio que pagarán los GUDI´s (usuarios de más de 300 KW de potencia abastecidos por el distribuidor) y los GUME´s (agentes del MEM).

- Establece un precio intermedio para el resto de la demanda de menos de 300 KW de potencia, es decir, la que abonarán todos los usuarios menos los GUDI´s y GUME´s, en 320 $/MWh (un 42% del precio real).

- Establece precios diferenciales para el segmento RESIDENCIAL exclusivamente, creando una TARIFA SOCIAL, que se aplicará de esta manera: a) Hasta un consumo mensual de 150 kWh/mes, los precios mayoristas de la energía serán 0,00 $/MWh; b) Para el consumo mensual excedente de 150 kWh/mes y siempre que el consumo mensual total sea MENOR o IGUAL al registrado en el mismo mes del año 2015, los precios mayoristas serán del orden de 30 $/MWh; y c) Para el consumo mensual excedente de 150 kWh/mes, y si el consumo mensual total es MAYOR al registrado en el mismo mes del año 2015, los precios mayoristas de la energía serán los establecidos para el resto de la demanda residencial, es decir, del orden de 320 $/MWh.

- Para el RESTO de los usuarios residenciales (T1R/T1RE/T4) se establece un PLAN ESTIMULO. Aplica a aquellos usuarios residenciales que no entran en la tarifa social y cuyo consumo mensual de energía, comparado con el registrado en igual mes del año 2015 se haya reducido. Si la reducción se sitúa entre un 10% y un 20% tendrán un precio del orden de 250 $/MWh; y si la reducción es de más del 20% tendrán un precio del orden de 200 $/MWh.

Sobre la base de estos precios aprobados por la Res.6/16, las distintas jurisdicciones del país (la nacional a través del ENRE y las provinciales a través de sus entes reguladores) establecerán los cuadros tarifarios generales, los que corresponden al PLAN ESTIMULO y los alcanzados por la TARIFA SOCIAL MEM.

Rol e importancia de las cooperativas de electricidad en la Argentina

Como se señaló al reseñar el origen del cooperativismo eléctrico en nuestro país, desde 1926, a partir de la fundación de la Cooperativa Eléctrica de Punta Alta (CEPA), hasta la actualidad con casi 600 experiencias en todo el territorio nacional, se ha demostrado que los propios asociados-usuarios pueden organizarse y gestionar empresas que actualmente no solamente brindan el servicio eléctrico, sino que también otros servicios públicos y sociales.

Este importante rol y protagonismo de las cooperativas de electricidad y servicios públicos fue reconocido expresamente en el marco del Congreso Argentino de las Cooperativas durante el 2012, Año Internacional de las Cooperativas, cuyo mensaje final al referirse a este sector sostiene:

> *"Cuando una familia recibe servicios de su cooperativa, cuenta con la potencialidad de una empresa que le es propia, donde puede, junto con sus vecinos, participar de la organización de su territorio, tener voz y voto en el uso de los excedentes económicos generados por la actividad, en la decisión del tipo de tecnología a utilizar y en la evaluación del impacto ambiental de sus inversiones".*
>
> Y agrega: *"Los asociados a las cooperativas de servicios esenciales pueden ser protagonistas en la construcción de un hábitat sustentable. Este es el desafío, si existe vocación de protagonismo en democracia, y si los estados comprenden el rol y relevancia de la organización de los usuarios como garantes de desarrollo con responsabilidad social y ambiental".*

Por lo tanto, las cooperativas eléctricas constituyen, entonces, uno de los pilares fundamentales sobre los que se sustenta el crecimiento económico y social de miles de pueblos en todo el territorio argentino. Han contribuido y contribuyen no solamente a una prestación de servicios a un precio justo y razonable, sino que también, gracias a la profunda inserción en la comunidad (prácticamente todos los asociados son usuarios del servicio eléctrico), se han constituido en verdaderos agentes del desarrollo local, potenciando emprendimientos y convirtiéndose en empresas multipropósitos.

Los ejemplos sobran y tienen su origen en que los dirigentes advirtieron ya hace tiempo que este modo de vida que es el cooperativismo, era la única posibilidad de permanecer y desarrollar sus vidas como plenos ciudadanos en el interior profundo de la Argentina, en sus pequeñas localidades o pueblos, con las mismas posibilidades de acceso a los bienes y servicios de quienes habitan las grandes urbes. Sin empresas de capital lucrativo y sin Estado presentes, las cooperativas han dado sobradas respuestas a los problemas concretos y cotidianos de las comunidades.

En su origen ese problema concreto fue la electrificación del pueblo o de vastas zonas rurales,

permitiendo la industrialización y el acceso a bienes y servicios en donde resulta imprescindible la provisión de energía eléctrica de calidad y a valores razonables. Hoy existen nuevos paradigmas y desafíos que van surgiendo de manera constante.

De este modo, han sido las organizaciones de los propios asociados-usuarios las que, privilegiando su condición de empresas sociales -que no persiguen fines de lucro, sino que se preocupan por la comunidad- dieron real cumplimiento al séptimo principio cooperativo de “Interés por la comunidad”.

Por eso, año tras año en sus asambleas de asociados, aun cuando no haya excedentes para capitalizar, se proponen nuevos servicios para dar repuestas a las necesidades de la población, como por ejemplo el acceso a las nuevas tecnologías de la información (Internet, telefonía móvil, tendido de redes de fibra óptica).

Es aquí donde las cooperativas se diferencian del resto de las empresas, donde lo social adquiere un valor esencial, donde las cooperativas se transforman en imprescindibles para el desarrollo de las comunidades de las que forman parte.

Esto es así porque las cooperativas ponen en primer lugar a la persona, en todo el sentido que la palabra involucra, porque ese es el mayor capital con el que cuentan, priorizando siempre su bienestar y desarrollo por sobre las cuestiones que necesariamente deben perseguir las empresas para poder seguir existiendo (esto es obtención de renta), pero que en el caso de las cooperativas se encuentra en un plano de menor trascendencia y siempre orientado al logro de una mejor calidad de vida para todos los habitantes de esas comunidades en que desarrollan su tarea.

La inmediatez, la vecindad, el conocimiento que cada cooperativa eléctrica tiene de sus asociados y del territorio que habita, es lo que suma valor.

En tiempos de crisis, han sido también las cooperativas eléctricas las que han actuado como verdaderos colchones sociales, sintiéndose parte de un movimiento mucho más grande que ahora llamamos Economía Social y Solidaria. Sobre todo, entendiendo que solamente es posible el desarrollo individual del ser humano (respuesta a sus necesidades), cuando se forma parte del conjunto de una sociedad (pertenencia colectiva-identidad) que cultiva valores y principios democráticos y equitativos.

Perspectivas a futuro

Desde la mirada optimista, a la vez que realista que se tiene acerca de las posibilidades que el cooperativismo eléctrico y de servicios públicos tiene a futuro, surge la posibilidad de pensar que el mismo tiene frente a sí al menos dos grandes desafíos que enfrentar. El primero y directamente relacionado con su especificidad, guarda directa relación con la necesidad de explorar y dar pasos concretos hacia el desarrollo de formas de generación propia, con base fundamental en el uso de fuentes de energía renovables. El segundo y más relacionado a su rol de empresa de la economía social, está relacionado al desafío que tiene este sector de ser una parte importante –se habla del 30%- del PBI de nuestro país.

Desafíos futuros del cooperativismo eléctrico

Generación propia

Deberá ser capaz el sector de incursionar de manera decidida en la generación de energía en pequeña y mediana escala, priorizando la utilización de energías renovables, hidroeléctrica a pequeña escala, la fotovoltaica y la eólica. Deberá sin dudas trabajar la integración entre cooperativas, entre estas y el sector privado con fines de lucro de modo de alcanzar la economía de escala necesaria para este tipo de desarrollo y por supuesto deberá plantearse una estrategia de trabajo conjunto con el Estado para este tema específico.

Deberá asimismo incidir fuertemente sobre los poderes ejecutivo y legislativo para la sanción y efectiva aplicación de leyes que favorezcan el desarrollo de este tipo de energías, para asegurar que el cooperativismo eléctrico sea un actor central y sea considerado de esa manera por el Estado cuando se discuten temas relacionados a la generación de energía eléctrica y para obtener la ayuda y acompañamiento del Estado en la

Ser el 30% del PBI

Deberá el cooperativismo eléctrico y de servicios públicos, dejar de lado aquel viejo paradigma que señalaba que las cooperativas estaban allí donde nadie quería estar, para pasar a pensar en participar cada vez más de emprendimientos que las coloquen en competencia con los otros actores del mercado, con posibilidad de demostrar que las empresas cooperativas pueden competir con las empresas que solo buscan el lucro, y que pueden hacer las cosas de manera más eficiente aún, ya que no solo están preparadas para obtener renta –excedentes- de los emprendimientos que llevan adelante sino que además debido a su condición de empresa social, están en condiciones de asegurar una justa y equitativa redistribución de esos excedentes generados.

obtención de financiamiento nacional e internacional a largo plazo, necesario para este tipo de emprendimientos.

Las telecomunicaciones –TV por cable, Internet, telefonía móvil, etc.-, los emprendimientos productivos –tengan o no relación con los servicios que presta la cooperativa-, los emprendimientos comerciales –venta de electrodomésticos por solo citar uno-, los servicios que se brindan en competencia –por ejemplo turismo-, etc., son solo algunos ejemplos de los posibles campos de acción que tienen por delante las cooperativas eléctricas y de servicios públicos.

Tienen a favor el profundo enraizamiento territorial que han sabido construir en estos casi 100 años de vida, cuentan con el respaldo, la confianza y la lealtad de sus asociados –en la gran mayoría de los casos, todos los habitantes de la comunidad-, tienen la ventaja de ser empresas reconocidas y respetadas, con una trayectoria de décadas de presencia en cada comunidad.

Será cuestión que, como lo hicieron aquellos pioneros de Rochdale, como lo hicieron cada uno de los pioneros en cada una de las comunidades donde decidieron autoprestarse el servicio eléctrico en principio y luego otra cantidad de servicios anexos, los actuales dirigentes de cada una de las cooperativas, sean capaces de dimensionar la oportunidad que tienen frente a sí y se sientan pioneros en el desarrollo de una nueva forma empresarial cooperativa, más amplia, más abarcativa, más competitiva, más cerca de la gente y de las necesidades que la misma tiene en esta etapa del desarrollo de nuestro país.

Conclusiones

Todo lo anteriormente señalado, permite dimensionar la importancia que el cooperativismo eléctrico y de servicios públicos ha tenido y tiene en el desarrollo en equidad de cada una de las pequeñas y medianas comunidades del interior de nuestro país, generando las condiciones necesarias para el asentamiento poblacional e industrial, base fundamental de nuestra condición de país federal.

Defender, acrecentar y tratar de incidir en los distintos niveles de políticas de estado, para que este modelo de autogestión privada de los servicios públicos, que ha encontrado en las cooperativas eléctricas altos grados de eficiencia a la vez que privilegia el interés general sobre el interés individual o corporativo, sea cada vez más reconocido, es esencial para la continuidad y el crecimiento y expansión hacia otras áreas que se espera de él.

Bibliografía

• CAC2012 – "El cooperativismo de crédito en Argentina: Historia, evolución y aporte al desarrollo local" – Ponencia del Congreso Argentino de la Cooperación – Septiembre de 2012.

• Guarco, Ariel E. – "El Cooperativismo Argentino – Una Esperanzadora Mirada al Futuro" – Intercoop Editora Cooperativa Limitada – Año 2013 – Buenos Aires – Argentina.

• Sánchez Bajo, C., Roelants, B. – "El Capital y la trampa de la deuda" Intercoop Editora Cooperativa Limitada – Año 2012 – Buenos Aires – Argentina.

• Smith Stirling – "Making a Difference: How co-operatives help to build a better world" – Co-operative College – 2012 – London – United Kingdom.

• Ley de cooperativas N° 20.337 - Código Unificado Civil y Comercial - Resolución Técnica n° 24 de la FACPCE (Federación Argentina de Consejo Profesional de Ciencias Económicas) - Resolución 247/2009 del INAES - Ley de impuesto a las ganancias N° 20.628 – Ley N° 25.413 Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios – Ley de IVA N° 23.349 – Ley N° 23.427 Fondo para Educación y Promoción Cooperativa – Código Fiscal de la provincia de Buenos Aires – Ley N°11.769/96

• www.aci-américas.coop – www.ica.coop

Cooperativas de servicios públicos

Por Pablo B. Rodofili1

Índice:

0. **Introducción**
1. **Comunidad de orígenes**
2. **Servicios Públicos**
3. **Las cooperativas y la prestación de servicios esenciales en la Argentina**
4. **La evolución de los principios de los servicios esenciales**
5. **Principios cooperativos y cooperativismo de servicios públicos**
6. **Las cooperativas de servicios públicos hoy**

0. Introducción

Cooperativas y servicios públicos son dos categorías históricas originadas en un mismo ambiente y en una misma época en respuesta a un estímulo común y que exhiben particularidades que en nuestro medio están inescindiblemente unidas a una especial manera de concebir, planificar y gestionar el progreso. A ellas nos referimos en las próximas páginas abordando la compleja estructura emergente con la intención de dejar esbozada una aproximación a la doctrina de la cooperación aplicada a la prestación de servicios esenciales.

1. Comunidad de orígenes

El servicio público según la concepción clásica, no tuvo ni siquiera en el Antiguo Régimen una manifestación propia.

Aunque siempre existieron construcciones filosóficas que aludían a la idea del “bien común” no parece, en principio, que el estado absoluto tuviese otras implicancias respecto a los súbditos que las concernientes a la seguridad y el orden, heredadas del

1 Abogado y dirigente cooperativo.

feudalismo, mas no como obligación sino como derivación del particular interés del monarca.

No obstante ello, el monarca en el Antiguo Régimen, corporizaba un órgano que además de lo político, lo militar y lo judicial, integraba un sustrato ideológico cultural que daba cohesión al sistema y a su manera lo justificaba. Ese sustrato cultural era la religión que en Europa implicaba una fuerte organización burocrática y de control social y, además, un instrumento para la prestación general de servicios tales como la educación, -a través de escuelas parroquiales, colegios y universidades-, la salud –mediante hospitales- y la beneficencia –que se ocupaba entre otros de los asilos-, es decir que aunque de modo rudimentario, desigual y muchas veces discriminatorio e injusto, el "sistema" ofrecía los servicios que, entonces, se entendían como posibles. En ese sentido, véase que hasta los cementerios dependían de la Iglesia2.

Todo este entramado fue cambiando a partir de las circunstancias y pensamientos que fincaron en la consagración definitiva, de los derechos individuales como prevalentes ante el estado y sus garantías.

Lo importante es que entonces y con la llegada del Constitucionalismo, el estado, en sus relaciones con sus habitantes quedó sometido entonces, a través de la propia legislación, al derecho. Esta premisa es el cimiento fundamental del orden jurídico democrático constitucional y del reconocimiento de los derechos públicos subjetivos preservados del arbitrio de la autoridad.

El estado de derecho es un presupuesto jurídico para la aparición del derecho administrativo ya que sus reglas regulan las relaciones del estado con los particulares y que éstos tienen derechos subjetivos frente al mismo.

En una primera etapa –que suele conocerse como “estado liberal de derecho” o “estado gendarme”, la administración solo se limitaba a vigilar la libertad de mercado y la seguridad individual y colectiva en coincidencia con el desarrollo de los derechos

2 Una cultura social. El servicio público. ATTAC-Madrid - Observatorio “Globalización y Servicios Públicos”, mayo 2001, en http://www.ugt.es/globalizacion/attac1.htm

primera generación. El estado no intervenía en la sociedad. Su actuar era negativo y prescindente.

El cambio llega como consecuencia del asentamiento de la Revolución Industrial.

La aparición del servicio público se debe en parte a tal transformación que en el campo de la tecnología y economía tuvo lugar en el siglo XIX. La llamada "Revolución Industrial" y la extensión de los modos de producción capitalistas trastornaron las estructuras sociales preexistentes. Como consecuencia de ello, surgieron toda una serie de problemas nuevos en los campos del trabajo, de las condiciones materiales de la existencia, del modo de vida, etc., que dieron lugar a un verdadero cambio de paradigmas.

El nacimiento del cooperativismo como fenómeno social tiene su origen justamente en ese cambio de paradigmas dominantes hacia principios del siglo XIX.

Las revoluciones industrial y mercantil trajeron, junto al avance tecnológico y la libre competencia respectivamente, problemas sociales y económicos que sacudieron profundamente la sociedad de aquel tiempo, especialmente durante las crisis económicas de 1815 y 1837.

De aquella situación derivaron movimientos sociales como el “cartismo” en Inglaterra en 1837, que no lograron tomar directa atingencia en la cosa pública, como pretendían, fracasando en sus propósitos tras cruentas luchas sociales.

Sin embargo, en la búsqueda de nuevos caminos hacia la justicia, la intuición popular apuntaría a soluciones más simples: la asociación económica basada en el esfuerzo compartido y la acción solidaria como nuevo paradigma.

De esta manera nace en el distrito de Lancshire, Inglaterra, la “Rochdale Society of Equitable Pioneers”, que adquiere existencia legal el 24 de octubre de 1844. Esta asociación estaba conformada por veintiocho pioneros –trabajadores desocupados de la fábrica de tejido de Rochdale tras una huelga-, que mediante el aporte de veintiocho libras a razón de dos o tres peniques semanales organizaron un almacén cooperativo con el propósito de reducir los precios de los productos para su propio consumo .

Lo cierto es que el cooperativismo se transforma en una verdadera herramienta para la inclusión entonces y cada vez que la evolución de los mercados deja fuera de contexto a una legión de desplazados.

Su importancia es fundamental en la nueva "sociedad de mercado", en la que el derecho al acceso no parece ser una categoría relevante. En efecto, el mercado tiene reglas estrictas para la admisión las que si bien no están necesariamente escritas, son rigurosamente cumplidas.

Aunque parezca una verdad de Perogrullo, en aquélla a los excluidos les está vedado el acceso. Esa es la regla de oro de la "sociedad de mercado". Y su observancia es absoluta aún cuando sea fuente de sufrimiento para millones de personas.

En una sociedad abierta, las personas tienen algo más que acceso al mercado. Detentan un derecho subjetivo y no solo al acceso, aún cuando no tengan nada que llevar a cambio.

La distinción no es académica y millones de excluidos en la Argentina y en el resto del mundo dan penoso testimonio de que "derecho al acceso" y "acceso" son categorías distintas.

2. Servicios públicos.

No todos entienden lo mismo cuando se refieren a la categoría "servicio público" y ni siquiera los juristas se han puesto de acuerdo.

La noción de servicio público definido por la doctrina clásica como *servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración Pública y bajo un régimen jurídico especial*[3], no es unánimemente aceptada hoy en día.

3 Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, 9ª edición, Tecnos, 1989.

Descartando la impronta clásica, Agustín Gordillo pretendió reconstruir el concepto de servicio público, definiéndolo como "una actividad monopólica realizada directa o indirectamente por la Administración pública"4.

El régimen especial está implícito para Gordillo, en la reunión de los elementos "actividad administrativa (directa o indirecta)" y "monopolio" (ausencia de libre competencia directa).

Sin embargo, una concepción como la del prestigioso jurista argentino, deja fuera de categoría muchos servicios que para el común de la gente, son públicos.

Mucho más pragmáticos, los positivistas han dejado en manos del propio derecho establecer cuáles servicios son públicos y cuáles no. Así, no tendríamos ninguna duda de la calidad de tal respecto del servicio de distribución de gas natural por redes en atención a la clara previsión de la Ley 24076, pero sin embargo, otros servicios sobre cuyo carácter no se suele dudar, dejan de serlo sólo en virtud de la falta de titulación legal, dando lugar a tediosas y bizantinas discusiones por parte de la doctrina.

Tratando de evitarlas, la doctrina francesa[5] denomina “servicios públicos” al conjunto de las actividades de interés general que, de una manera u otra, asume la comunidad. De este modo, la justicia, la policía, la educación, la prevención sanitaria, así como el transporte por ferrocarril, el suministro de electricidad son servicios públicos y la provisión de acceso a Internet, son servicios públicos entre otros.

A partir de tal concepción se distinguen tres grandes categorías:

Los **servicios de soberanía** corresponden a las funciones tradicionales del estado: administración general, justicia, policía, defensa nacional y finanzas públicas. Por lo general, son prestados por la administración y las personas encargadas de proporcionarlos son funcionarios públicos.

4 Gordillo, Agustín, Reestructuración del concepto y régimen jurídico de los servicios públicos. En PAGINAS DE AYER, 2004-10, 29,http://www.laleyonline.com.ar y TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Parte General, Tomo 2, Ed. Macchi, julio de 1980, Capitulo XIII.

5 De la mano de Jacques Fournier, Consejero de Estado honorario, antiguo presidente de Gaz de France y de la SNCF.

Los **servicios sociales y culturales** se han desarrollado fuertemente desde mediados del siglo XIX. Incluyen, sobre todo, los ámbitos de la educación, la sanidad, la protección y ayuda social y la acción cultural. Jurídicamente, esta segunda categoría de servicios tienen, al igual que ocurre con los de la primera, el carácter de servicios "administrativos". Funcionan independientemente del mercado, sus prestaciones son, esencialmente, gratuitas y se rigen, en gran medida, por las normas del derecho público. Este tipo de servicios puede ser prestado por privados, como los centros de enseñanza privada concertada o las numerosas asociaciones que, en materia de acción sanitaria o social, reciben fondos públicos para llevar a cabo tareas de interés general.

Los **servicios de carácter económico**, conocidos jurídicamente con el nombre de "servicios públicos industriales y comerciales", constituyen la tercera categoría. A diferencia de los anteriores, se prestan en el mercado, lo que quiere decir que son de pago y suelen cubrir sus costes de funcionamiento. Se rigen por un régimen jurídico mixto que reúne normas de derecho público y de derecho privado. Forman parte de la misma el suministro de gas y de electricidad, el transporte ferroviario, correos y las telecomunicaciones. Pueden ser prestados por organizaciones públicas o privadas.

No se intenta en estas páginas poner foco en la polémica sino en la descripción, razón por la cual se prefiere pensar en términos de **“servicios esenciales”.**

Dentro de ellos deberían incluirse a todos los servicios a los que la concepción francesa sitúa dentro del conjunto de las actividades de interés general que, de una manera u otra, asume la comunidad por considerarlos prioritarios, aún cuando el derecho positivo local no les asigne el carácter de servicios públicos o lo que es peor, cuando se los quite.

Los servicios esenciales no son en todas las comunidades los mismos. El que un servicio lo sea dependerá de lo que se considera primordial en cada comunidad.

Lo cierto es que llámeselos como se los llame, existen ciertos principios que tienden un hilo conductor entre todos los servicios esenciales y respecto de los cuales la doctrina ha tenido cierto acuerdo.

El **primer principio** es el de la **continuidad** del servicio. Los servicios esenciales deben prestarse cueste lo que cueste, contra viento y marea.

El **segundo princip**io es el de la **igualdad**. Se conjuga de dos formas: igualdad en el acceso al servicio e igualdad de trato a todos los habitantes, tanto en el plano social como en el territorial.

La **igualdad en el acceso** al servicio es posible merced a su gratuidad o cuasi gratuidad, si se trata de servicios administrativos y sociales o a la existencia de precios accesibles o a tarifas políticas, si se trata de servicios económicos.

La **igualdad en el trato** es más difícil en las regiones más recónditas del territorio y ello se ha notado especialmente en la dilatada geografía argentina; pero resultaría imposible, evidentemente, si estuviera sometida a las normas ordinarias del mercado.

El **tercer principio** es el de la **movilidad o adaptación**. Significa que la autoridad pública puede y debe modificar la organización y el funcionamiento del servicio para adaptarse a las nuevas necesidades. Ni el concesionario del servicio, ni sus usuarios tienen derecho a que se mantenga en las mismas condiciones. En función de tal principio por ejemplo, el gobierno no ha dudado en desdolarizar la tarifa de los servicios públicos luego del crack financiero de 2001.

3. Las cooperativas y la prestación de servicios esenciales en la Argentina

En nuestro medio, las autoproclamadas cooperativas de obras y servicios públicos construyeron un modelo que supo cubrir las mezquindades del mercado y las ausencias del Estado.

Y esa especial manera de servir –que ha evolucionado desde sus albores, en 1887 hasta nuestros días-, fue adquiriendo un perfil propio, fruto de la delicada mixtura de los principios de la cooperación y aquéllos a que aludiéramos en el punto anterior.

En verdad, la labor de la economía social en la prestación de servicios a la comunidad reconoce su origen en tiempos anteriores a la organización nacional, en los que la gestión solidaria tuvo a su cargo actividades elementales para el bienestar de la

sociedad, en especial el cuidado de la salud y algunas otras que el Estado no había previsto entre sus objetivos básicos[6].

Hacia fines de siglo XIX el perfeccionamiento de las formas asociativas nacidas como contrapartida del auge de la economía industrial en Europa fue importada por las colectividades inmigrantes y lentamente receptadas por la economía y la legislación local en varios segmentos, incorporándose de tal modo el mutualismo y la cooperación.

Antes de que la legislación nacional se ocupara de su organización y funcionamiento, en 1887 se creó la primera Cooperativa Telefónica[7].

En tal sentido el cooperativismo ha significado en la Argentina un interesante movimiento social responsable del verdadero intento de universalización de los servicios esenciales en aquellas áreas en las que la prestación de los mismos no aseguraba una rentabilidad acorde con las expectativas de la economía de lucro, ni del propio Estado –otrora prestador.

En épocas en que el rol mundial de aquél en la economía estaba signado por la intervención directa, la Argentina el estado mantuvo en materia de servicios públicos una política activa pero sólo en algunas de las más importantes ciudades del país. En tanto, en el resto de las localidades del interior, la iniciativa estuvo vinculada tanto a los gobiernos provinciales y municipales como al cooperativismo del servicio público.

Fruto de ello ha sido el desarrollo de gran cantidad de emprendimientos en los que el denominador común ha sido la necesidad de las pequeñas poblaciones de contar con los adelantos tecnológicos que hacían la vida más confortable.

Existen en la actualidad más de mil cooperativas que prestan servicios sanitarios, de telefonía, radiodifusión comunitaria[8], sepelios, salud, acceso a Internet, y distribuyen agua, electricidad, gas envasado y por redes.

6 Véase KATZ, Ignacio, Al gran pueblo argentino salud!, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
7 BALAY, Esteban, Bases del ordenamiento cooperativo en la economía social, citado por la Doctora CUESTA, in op.cit.

A su vez, el cooperativismo ha aportado en la Argentina un valor agregado al desarrollo de la producción de bienes y servicios.

En efecto, aún en los extensos interregnos de la vida política del país en los que la interrupción del orden constitucional dejó a la ciudadanía al margen de las decisiones y del control de la cosa pública, en todas aquellas poblaciones en donde existía una cooperativa de servicios, ésta constituyó para los pobladores un ámbito propio para el ejercicio de la democracia –si bien restringido a los aspectos no agonales de la política[9]. Por eso puede decirse sin temor a equivocarse que en sus asambleas se decidió en los últimos cien años, buena parte del progreso de las localidades del interior.

Las ventajas de la alternativa cooperativa en la prestación de servicios públicos locales son indudables[10].

La gran difusión del modelo cooperativo de gestión de servicios públicos locales se ha debido precisamente a las ventajas que reporta para el usuario, las que han sido reconocidas por la doctrina como fundamento clave a la hora de evaluar el perfil del prestador. Entre otras pueden citarse:

---

8 Es innegable la existencia de cooperativas dedicadas a la actividad a pesar de la ominosa prohibición del Art. 45 de la Ley de Radiodifusión, sancionada durante la dictadura militar que gobernó el país entre 1976 y 1983 y que como consecuencia del poderoso lobby multimediático estuvo vigente durante casi dos décadas luego de reinstaurada la democracia.

9 Tal vez haya sido éste el origen del enfrentamiento secular en el ámbito local de determinados sectores políticos con el cooperativismo de servicios. La política tiene dos fases, una agonal, que representa la lucha por acceder al poder y mantenerse en él, y otra relativa a la gestión de la cosa pública. En tanto las clases políticas locales se concentraron en la fase agonal, el cooperativismo se ha dedicado a la gestión de los servicios esenciales en el ámbito local –punto central de la gestión de la cosa pública-.

10 RODOFILI, Pablo B., La ley 24076 y la Subdistribución de Gas por Redes, conferencia dada durante las Primeras Jornadas Nacionales de Subdistribución de Gas, celebradas bajo el auspicio de la Dirección General de Cooperativas de la Provincia de Misiones, el Instituto de la Empresa Municipal y Cooperativa y el Instituto de Fomento y Apoyo Cooperativo (IFAC), Posadas, 1995.

- la apropiación local del capital invertido en el desarrollo del mismo;
- el desarrollo de la economía regional;
- el alistamiento de una estructura apta para el desarrollo de otros objetivos propios del nivel local;
- la oportunidad de fomentar la iniciativa regional en la satisfacción de necesidades públicas;
- el mayor control sobre los fines y medios del emprendimiento;
- la prevalencia de la justicia y del poder político locales en el control externo del emprendimiento;
- la mayor descentralización del poder económico;
- el adecuado balanceo de las oportunidades económicas entre grandes y pequeñas empresas en pos de la justicia social;
- la posibilidad de acceso al servicio en áreas en las que las grandes empresas no tienen interés económico;
- la localización de fuentes de trabajo dentro del área que servirá el emprendimiento;
- el aprovechamiento del efecto multiplicador de la nueva actividad económica dentro del propio área;
- la mayor inmediación en materia de atención al público;
- la posibilidad de que el usuario se involucre en el control de todo el sistema;
- el ensayo de una respuesta adecuada a la deshumanización de la relación empresa-cliente provocada por los procesos de privatización.
- el aseguramiento de una forma legítima y eficaz de cumplimiento de la función social de comunicar a los miembros de la comunidad;
- la instrumentación de la participación de los propios vecinos en la cosa pública;
- el fomento del empleo y la capacitación de personal locales;
- La enunciación no pretende agotar el tema ni excluir otras ventajas que hacen de la alternativa solidaria, la más ventajosa para los usuarios.

En el mismo sentido, coincidimos con Bragulat en que “si prestamos atención a los componentes de la empresa social veremos que, en el caso de las cooperativas y de las sociedades anónimas con participación mayoritaria de los usuarios, estamos en presencia de la demanda organizada. En una estructura económica como la que estamos viviendo -sociedad de consumo-, si los consumidores se organizaran,

pasarían a ser comprador y vendedor a la vez. Es decir que los dueños de la empresa se comprarían a sí mismos el producto o el servicio. Por supuesto que esta situación teórica es envidiable para cualquier organización empresaria ya que no sólo conseguirían el producto al mejor precio sino que lo recibirían en las mejores condiciones de calidad y además, la empresa social tendría una demanda constante -y en cierto modo cautiva-, ya que es seguro que sus socios preferirán comprarse a sí mismos"[11].

Sin embargo, todos estos aspectos teóricos tienen que corroborarse en la práctica para validar la afirmación teórica. Es decir, la empresa social tiene que cumplir la función para la que fue creada con verdadera eficiencia. Para ello la organización debe ser eficaz; y para lograr eficacia ésta debe coordinar perfectamente todos los factores de manera armónica. Especialmente tiene que poseer el capital, los recursos humanos y la tecnología adecuada.

En el mismo sentido se pronuncia Peter Davis aludiendo a la que denomina "ventaja competitiva" del modelo cooperativo, que define como la mayor o menor habilidad de cada cooperativa para ser percibida en el mercado y en las mentes de los accionistas como una organización basada en la integridad y la transparencia de los motivos, con el objeto de realizar los intereses mutuos de sus asociados en tanto éstos sean compatibles con los de los clientes no sólo como consumidores sino considerados en la dimensión social del proyecto[12.]

11 BRAGULAT, Jorge, BRAGULAT, Jorge R., EL USUARIO, FACTOR DETERMINANTE DE LA EMPRESA SOCIAL, conferencia dada en las Primeras Jornadas Nacionales de Subdistribución de Gas, celebradas bajo el auspicio de la Dirección General de Cooperativas de la Provincia de Misiones, el Instituto de la Empresa Municipal y Cooperativa y el Instituto de Fomento y Apoyo Cooperativo (IFAC), 1995.

12 DAVIS, Peter, La Administración de la Diferencia Cooperativa, División Cooperativa de la Oficina Internacional del Trabajo, Borrador de la traducción al español editada por COOPNET, Ginebra, Suiza, 1999.

4. La evolución de los principios de los servicios esenciales

Dijimos anteriormente que en nuestro medio, la prestación de servicios esenciales por parte de las cooperativas de servicios públicos exhibe particularidades que están inescindiblemente unidas a una especial manera de concebir, planificar y gestionar el progreso. Estas particularidades se manifiestan en una triple indiferencia que subraya la aplicación del principio administrativo de continuidad.

Indiferencia normativa

La existencia de una normativa específica que ampare a la cooperativa prestadora no ha sido un requisito sine qua non de la prestación.

Los servicios esenciales han sido prestados en la Argentina por las cooperativas de servicios públicos, tanto al amparo de la legislación vigente, como en ausencia de toda normativa aplicable en la materia y aún violando las prohibiciones legales.

En efecto, mientras las regulaciones correspondientes a la prestación de los servicios de gas por redes, telefonía y energía eléctrica por ejemplo, prevén hoy en día la participación de cooperativas regularizando así la que efectivamente realizaban éstas con carácter previo incluso a la existencia de toda regulación en la materia, hasta la sanción de la Ley de Medios de Comunicación Audiovisuales, más de trescientas cooperativas prestaron el servicio de distribución de señales de televisión por cable enfrentando la prohibición de la ley de facto 22285 en condiciones de clandestinidad. En este caso, la indiferencia respecto de la limitación expresa, coincidió con la manifiesta inconstitucionalidad de la misma, declarada muchos años después por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Asociación Mutual Carlos Mujica c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo - CONFER) s/ Amparo", del 01/09/2003.

Del mismo modo, luego de la sanción del Decreto 1991/11 que derogara la exclusión respecto de las cooperativas de salud de la Ley de Regulación de la Medicina Prepaga, la casi totalidad de los emprendimientos cooperativos de urgencias y emergencias en manos de cooperativas de servicios públicos, quedaron al margen del cumplimiento de sus previsiones y sin mayores alternativas para adecuar la operatoria a los términos de la regulación. Sin embargo, los servicios –por considerarse esenciales- se siguen prestando en condiciones de irregularidad con los consiguientes

riesgos. En este caso, si bien la inconstitucionalidad no ha sido declarada por los tribunales, se trata en la especie de un Decreto de Necesidad y Urgencia que unifica la legislación aplicable a empresas de lucro a las cooperativas desconociendo la doctrina del acto cooperativo con el ánimo de atender al lobby de aquellas[13].

Indiferencia del resultado económico

Los servicios se prestan aún a pérdida e invariablemente los eventuales excedentes se reinvierten.

Anualmente y en consecuencia, las asambleas de las cooperativas de servicios públicos aprueban la aplicación de los excedentes de una sección a cubrir las pérdidas de los servicios que se prestan en tales condiciones o la reinversión de las utilidades en los propios servicios.

Indiferencia de la concurrencia

Deberá decirse en principio que monopolio significa estrictamente, único vendedor. Sin embargo, existen numerosos casos de únicos oferentes en los cuales difícilmente se podría hablar de monopolio. Lo que verdaderamente caracteriza al monopolista es que "normalmente, se supone que el que monopoliza tiende a fijar el precio de manera de obtener el mayor beneficio o ingreso de monopolio. Este ingreso de monopolio constituye una exacción a los consumidores, del que el monopolista es capaz de apropiarse en virtud de sus poderes restrictivos. Precisamente, la objeción de los consumidores a pagar esta exacción es la base sobre la que descansa el sentimiento popular contra el monopolio.

13 Desde el punto de vista formal, es aplicable el estándar empleado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación para resolver el caso "Cooperativa del Trabajo Fast Limitada c/Poder Ejecutivo Nacional" del 01/09/2003 - Fallos: 326: 3180. En tal sentido, la admisión del ejercicio de facultades legislativas por parte del Poder Ejecutivo se hace bajo condiciones de rigurosa excepcionalidad y para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer legítimamente facultades legislativas que, en principio, le son ajenas, es necesaria la concurrencia de alguna de estas dos circunstancias: Que sea imposible dictar la ley mediante el trámite ordinario previsto por la Constitución, vale decir, que las cámaras del Congreso no puedan reunirse por circunstancias de fuerza mayor que lo impidan (...) ó que la situación que requiere solución legislativa sea de una urgencia tal que deba ser solucionada inmediatamente, en un plazo incompatible con el que demanda el trámite normal de las leyes.

Alfredo Marshall en su clásico Principles of economics, enseñaba que el interés del dueño del monopolio es, evidentemente, ajustar la oferta a la demanda, de manera que el precio al cual puede vender le permita obtener el mayor ingreso neto total posible.

En suma, monopolio significa la posibilidad -no restringida por la concurrencia- de operar variando el precio o la cantidad de producción con el fin de obtener la mayor ganancia posible.

Sentado lo anterior, corresponde ahora señalar que:

a) las tarifas de las cooperativas de servicios públicos (electricidad, en la especie) son aprobados por la autoridad respectiva y no pueden ser unilateralmente fijados por las interesadas; y

b) tampoco pueden las cooperativas variar la oferta restringiendo o aumentando el servicio según su exclusiva voluntad, puesto que, según la legislación, las respectivas ordenanzas de concesión obligan a las cooperativas concesionarias a la prestación del servicio a todos los peticionantes que estén dentro de los límites de sus redes y aún para los que estén fuera de ellos, previo acuerdo en cuanto a la financiación de las ampliaciones necesarias: también prevé taxativamente los casos en que la cooperativas podrán suspender la provisión de corriente eléctrica.

¿Dónde queda, pues, el presunto “monopolio” de cooperativas que no pueden controlar precio ni cantidad de su producción?

Pero hay aún algo más, específico y exclusivo de las cooperativas. En efecto, ellas no sólo están obligadas a prestar el servicio a quienes lo requieran, sin restricciones, sino que están obligadas, además, en virtud de su régimen legal particular, a admitir como asociados a ellas –como dueños de la empresa- a todos aquéllos que lo necesiten.

En las cooperativas no puede ponerse límite al número de asociados, ni al capital social ni practicarse discriminación alguna para el ingreso de quienes deseen incorporarse (arts. 2 inc. 3, ley 20337), tanto en derechos de voto como patrimoniales. De manera pues, que el presunto “monopolio” tiene en la cooperativa otro adicional significado peculiar.

Por otra parte, si bien es cierto que existe concesión por parte de la autoridad pública, se ha de tener presente que en el contrato de concesión la Administración impone al prestador determinadas condiciones, previstas en protección y beneficio de los usuarios del servicio, ya que ellos mismos no pueden individualmente hacerlo.

Ahora bien, tratándose de una cooperativa de servicios públicos, son los propios usuarios quienes se organizan para prestarse a sí mismos los servicios en cuestión.[14] No existe aquí un prestador tercero de cuyos eventuales excesos o negligencias haya que proteger a los usuarios, pues son ellos mismos –cooperativamente agrupados- los que organizan y prestan los servicios.[15]

No obstante admitiendo que en virtud de esta peculiar "concesión" se deriva un "monopolio" del servicio, se trataría –en última instancia- del monopolio de los propios usuarios, y en beneficio del interés general de todos ellos y de la comunidad –a la cual está abierto-, lo cual resulta una contradicitio in terminis[16].

Habitualmente la cooperativa, en virtud de las condiciones de la concesión, está obligada a prestar el servicio a todos los miembros de su respectiva comunidad (conforme a las disposiciones legales), aún a aquéllos que no desean asociarse a ella

14 La peculiar relación que se establece entre la cooperativa y sus asociados con motivo de la prestación del servicio adquiere perfiles jurídicos propios, diferentes de los que correspoden a los contratos comerciales. Véase CRACOGNA, Dante, El acto cooperativo."Revista del Instituto de Estudios Cooperativos". Universidad Nacional de La Plata, n. 28, 1970, pags. 49 y ss., a quien seguimos en este punto.

15 Es oportuno recordar –a simple título de ilustración- que la primera cooperativa de electricidad nació en 1926 en Punta Alta, Provincia de Buenos Aires, precisamente para defender a los usuarios de los excesos de la empresa de lucro entonces concesionaria del servicio.

16 En efecto, tal como apunta Abba E. Lerner en El concepto de monopolio y la medición del poder de monopolio, en Microeconomía, dirigido por William Breit y Harold M. Hochman, 2da. Edición, Interamericana, México, 1973, pág. 165, la exacción que el monopolio produce a los consumidores no es una mera transferencia. El método de obtenerla aumentando el precio del bien monopolizado, induce a los compradores a desviar su gasto a otras compras menos satisfactorias. Esto constituye una pérdida para el consumidor que no se compensa por la ganancia obtenida por el monopolista: el resultado es una pérdida social neta". Es decir que mientras en el caso del monopolio no se beneficia al consumidor ni a la sociedad, en la cooperativa se benefician ambos, el consumidor por ser quien decide según su mejor conveniencia y la sociedad por cuanto se evita el malgasto de recursos (conforme Basanes, Teoría y realidad de la economía cooperativa, Intercoop, Buenos Aires, 1979, páginas 31 y 55).

por cualquier motivo, y debe hacerlo en condiciones sustancialmente similares a las de los asociados (art. 2, inc. 10, ley 20337, y art. 1, res INAC 110/76). De manera que, aún con respecto a esos terceros renuentes a asociarse, se halla impedida la cooperativa de efectuar aprovechamiento económico alguno, ya que no puede discriminar a su respecto en materia de tarifas u otros aspectos de la prestación del servicio. Más aún, cuando de la atención a terceros surgiera un excedente económico mensurado al finalizar el ejercicio, de ninguna manera podría destinarse a beneficiar a los asociados-dueños del capital y titulares de la voluntad social de la cooperativa-. En efecto, por imperio del Art. 42, inc. 5, de la ley 20337, los asociados sólo tienen derecho a los excedentes generados por su propia operatoria con la entidad; en tanto los derivados de la prestación de servicios a terceros no asociados deben ser destinados a una cuenta especial de reserva (art. 42 último párrafo) que es irrepartible (Arts. 2 inc. 12, 36 y 95).

De todos modos, no puede sostenerse sin más que el interés económico general está protegido en tanto lo está el mercado.

Desde Adam Smith, que sostenía la vigencia de las leyes económicas ineluctables en cuya virtud buscando cada uno su propia conveniencia resultaría asegurado el bienestar general, es difícil encontrar confusión tan grande entre el interés general y el mercado, suerte de entelequia capaz de resolver todos los problemas y curar todos los males económicos y sociales. Esta lamentable confusión, conduce –intencionadamente o no-, a la protección de quienes operan en el mercado, perdiendo de vista que, a quien se debe protección es al consumidor.

El Art. 1 de la ley 25156 prohíbe los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de la posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjudicial para el interés económico general.

La propia exposición de motivos de la Ley 22162 establecía “con la afectación del interés económico general se deja en claro que es él el que sufre al trabarse el funcionamiento de un mercado, de suerte que quedan a salvo las conductas que puedan parecer anticompetitivas pero que en verdad resultan beneficiosas para la comunidad”.

Ello es así porque el bien jurídico tutelado es el bien común y no el pequeño objetivo de proteger el mecanismo de un mercado por sí mismo, el cual se resolvería, en la protección de los intereses particulares de los comerciantes intervinientes –llegando incluso, a la pretensión de neutralizar la "competencia" que le oponen los propios consumidores organizados-.

Conviene traer a estas actuaciones un antecedente interesante en orden a la definición de las relaciones entre la economía cooperativa y la economía lucrativa.

Así, la Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca en autos "Asociación Sureña de Empresas de Pompas Fúnebres de la Provincia de Buenos Aires s/ Denuncia por infracción a la Ley 22262" revocó la Resolución de la Secretaría de Comercio n. 210/82 –dictada con fundamento en el respectivo Dictamen de la Comisión de Defensa de la Competencia-, por la cual se había ordenado a diversas cooperativas eléctricas de la Provincia de Buenos Aires cesar en la actividad de sepelio a la vez que se les imponía severas multas por presunta transgresión a las disposiciones de la Ley de Defensa de la Competencia.

Un aspecto de fundamental importancia que el fallo comienza por establecer es una neta distinción entre economía cooperativa y economía lucrativa que constituye la verdadera ratio decidendi. En efecto, expresa textualmente el voto de la mayoría en su punto 14 que "las cooperativas recurrentes se encuentran reguladas por la ley 20337 a la que deben su existencia y a cuya autoridad de aplicación se encuentran sometidas, integrando por consiguiente el ámbito de la economía cooperativa que reconoce en el acto cooperativo su naturaleza" y más adelante agrega que dicha economía es "ajena a la zona de la economía concurrencial o de mercado, que es el ámbito propio de la ley 22162". El fallo remata diciendo que "en el sistema cooperativo, en cambio el lucro ha sido sustituido por la solidaridad", puntualizando categóricamente: "la ley 20337 ha dado lugar al orden económico cooperativo, distinto del orden económico concurrencial, regido por la ley 22162 de Defensa de la Competencia –punto 18-.

Enfatiza el fallo en las notas que singularizan a las entidades cooperativas dentro del régimen legal argentino y la noción de acto cooperativo.

Entre las primeras expresa que son los principios universales del cooperativismo, tal como fueron proclamados la Alianza Cooperativa Internacional. Esos rasgos perfilan

entidades claramente diferenciadas de las sociedades comerciales legisladas por la ley 19550, como así también de las asociaciones civiles y mutuales.

Asimismo se ocupa del acto cooperativo, estableciendo que el mismo no implica operación de mercado, y por tanto deja fuera de los alcances de la ley entonces vigente su análisis jurídico económico.

Las cooperativas en general constituyen una manifestación antimonopólica por excelencia de participación en el mercado, esta conclusión surge con toda evidencia no sólo de la naturaleza propia de estas entidades sino por imperio del propio régimen legal que las regula.

Pretender que quienes se asocian cooperativamente para resolver en común sus necesidades incurren en “abuso de posición dominante en el mercado”, constituye una verdadera aberración jurídica y económica, ya que el sentido de la organización cooperativa es precisamente –y nadie lo discute- el de resolver en común las necesidades de sus asociados. De ningún modo de esto podría resultar “perjuicio para el interés económico general”, puesto que dicho interés es enteramente coincidente con el de los usuarios de los servicios en cuestión.

Economía solidaria y economía concurrencial son ámbitos distintos, y su situación legal depende de distintos órdenes normativos.

5. Principios cooperativos y cooperativismo de servicios públicos

Las cooperativas del sector han dado lugar a su vez a un particular modo de conjugar los principios cooperativos que ofrece las siguientes particularidades:

<u>El principio de la asociación voluntaria</u>

A pesar de la general aceptación de la figura cooperativa en materia de prestación de servicios públicos, en el contexto de una comunidad local, el que una persona en particular no quiera asociarse no apareja ninguna anormalidad.
El derecho de no asociarse, que es correlato del derecho constitucional de la libre asociación –art. 14 de la Constitución Nacional-, adquiere una dimensión especial en

el sector, que ha dado lugar a una regulación específica del principio de mutualidad relativa.

El principio de control democrático por los asociados

En la Argentina, en las cooperativas de servicios públicos, la plenitud del principio democrático aparece evidente en las entidades correspondientes a pequeñas localidades. En ellas tanto la gestión como el gobierno esta indelegablemente conferida a personas elegidas por la asamblea.

Sin embargo, en las cooperativas de más de 5000 asociados, se debe recurrir al régimen de asambleas distritales, mecanismo a través del cual se reglamenta el ejercicio de los derechos limitándolos a la representación sin mandato por parte de delegados.

Más allá de la crítica que hace Callejo[17] en el sentido del desmedro de la participación de los asociados, coincidimos en la necesidad de que las entidades favorezcan estatutariamente la misma.

El principio de la participación económica

Como ya dijimos, las cooperativas de servicios públicos operan aún a pérdida e invariablemente, los eventuales excedentes se reinvierten.

La posibilidad de hacerlo implica que las decisiones de sus asambleas tengan una importancia sustancial respecto del acceso al progreso por parte de las comunidades en las que sirven pero a la vez, requieren de un ejercicio responsable de las potestades que de ello emergen.

El principio de autonomía e independencia

Dispone el art. 19 de la ley 20 337 que “El Estado Nacional, las Provincias, los Municipios, los entes descentralizados y las empresas del Estado pueden asociarse a

17 Callejo, Victorino Alfredo “Los principios cooperativos y las cooperativas de servicios públicos”, Intercoop, Argentina, 1998.

las cooperativas conforme con los términos de esta ley" agregando que "…Cuando se asocien pueden convenir la participación que les corresponderá en la administración y fiscalización de sus actividades en cuanto fuera coadyuvante a los fines perseguidos y siempre que tales convenios no restrinjan la autonomía de la competencia".

Sin embargo, el poder político se las ha arreglado para ejercer una importante influencia a través del manejo arbitrario de las condiciones de renovación de las concesiones, de las tarifas y de los subsidios a ésta, generando una tensión cuasi permanente que se manifiesta tanto en las cuentas como en las asambleas.

La administración del Fondo de la Ley 23427 ha introducido un condimento adicional a esa influencia, al habilitar una intermediación burocrática en el manejo de los recursos del sector.

Por otra parte, merece una mención el caso de los grandes consumidores de los servicios de gas, electricidad y servicios de comunicaciones, que al requerir importantes inversiones para el acceso de sus instalaciones a las redes del prestador cooperativo, generan grandes aportes de capital en el contexto de las pequeñas localidades del interior. Esta circunstancia, muchas veces ha generado cierta dependencia sobre todo en tiempos del tendido de aquéllas, que inmediatamente después de la puesta en marcha se equipara en la asignación de un voto, con independencia del capital. Por lo demás, una adecuada interpretación de la Ley y los estatutos y las regulaciones de cada sector elimina el afloramiento de tensiones innecesarias en la relación.

<u>El principio de educación, capacitación e información</u>

Coincidimos una vez más con Callejo en que además del compromiso asumido por quienes asumen la conducción de estas entidades en materia de educación cooperativa resulta en este punto primordial la actividad cumplida por las federaciones de cooperativas de servicios públicos de los distintos sectores que son el carril ideal para hacer llegar información efectiva y eficaz a aquéllos.

<u>El principio de cooperación entre cooperativas</u>

Desde la constitución de las primeras federaciones de cooperativas se ha producido una multiplicación en la integración vertical, que en la actualidad ha determinado la necesidad de re-integrar mediante la creación de confederaciones sectoriales. La participación de todas ellas en COOPERAR promete evitar la babelización de la cooperación entre cooperativas de servicios públicos.

El principio de la preocupación por la comunidad

Hemos dicho que las cooperativas de servicios públicos en nuestro medio están inescindiblemente unidas a una especial manera de concebir, planificar y gestionar el progreso de un modo tal que en palabras del autor citado en último término, constituye de por sí un motor del desarrollo.

Esa proximidad con la cosa pública de la que hemos hablado más arriba las pone en un sitial privilegiado para avizorar las necesidades de la comunidad y gestionar medios y recursos a disposición para satisfacerlas aún ante la mezquindad del mercado o la ausencia del estado, pensando en forma global pero actuando localmente.

En tal sentido, la preocupación por la comunidad les es inmanente y ese ha sido el fundamento que ha facilitado a las cooperativas de servicios públicos resistir la embestida que desde el neoliberalismo de los años 90 pugnó por convertir a los asociados en tan solo “clientes”.

7. Las cooperativas de servicios públicos hoy

Corresponde ahora que nos hagamos eco de las quejas de los dirigentes del sector, quienes en general sostienen que:

- las cooperativas de servicios públicos suelen ser vistas por los reguladores como un problema, cuando en verdad son una solución efectiva a la necesidad de innumerables localidades del interior del país en los que ni el estado ni los prestadores de lucro quisieron invertir.
- en consonancia con ello, y a partir de las ideas de los años 90, la regulación fue negatoria, discriminatoria y regresiva, orientada a eliminar y/o desalentar a estas entidades respecto de la prestación de los servicios públicos.

- solo se las puso en igualdad de condiciones con las grandes empresas del sector a la hora de perjudicarlas, pretendiendo medir la performance de sus organizaciones con la misma vara o para aplicar las limitaciones tarifarias que vienen llevándolas a la ruina.
- lamentablemente y a los fines regulatorios se ha dejado de la lado la ley 20337 so pretexto de aplicar las mismas normas que a cualquier empresa de lucro, para favorecer a éstas ya concediéndoseles el ejercicio del poder de policía, ya permitiéndoles que controlen el mercado a antojo en perjuicio de las pequeñas operadoras.
- los marcos tarifarios deben recoger las deseconomías de escala, los mayores costos operativos sumados a la ausencia de fondos que compensen dichos mayores costos.
- evidentemente, las pequeñas cooperativas del interior no tienen las mismas espaldas que las grandes empresas del sector para hacerse cargo del congelamiento tarifario en un marco de costos crecientes.
- además éstas recuperan tarde o temprano sus cuentas en el CIADI, en tanto aquéllas no tienen más que a sus asociados para enjugar pérdidas.
- los emprendimientos cooperativos de servicios públicos tienen balances negativos hace más de cinco años y subsisten los que pueden compensar utilidades.
- carecen de acceso al financiamiento institucional.
- no han participado de subsidios que se dieron a otros sectores.
- las autoridades deben comprender que las cooperativas son herramientas fundamentales para el acceso a los servicios esenciales en el interior.
- debieran mantener contacto permanente con éstas.
- debieran dictar reglamentos adecuados.
- debieran trabajar sobre el régimen tarifario y el margen de cada sector de modo de recoger el costo real del servicio o la necesidad de subsidios.

Universidad Nacional de Tres de Febrero
untrefvirtual

Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades sin fines de lucro

Unidad 2

Cooperativas de Vivienda

Por Dr. Pablo Rodofili

Índice

1. **Preliminar**
2. **Antecedentes**
3. **El cooperativismo de vivienda en el mundo.**
4. **El cooperativismo de vivienda en la Argentina.**
5. **Las ventajas del cooperativismo de vivienda.**
6. **Cooperativas de Vivienda – Concepto y clases.**
7. **El acto cooperativo de vivienda.**
8. **La regulación.**
9. **Insuficiencia normativa.**
10. **Cooperativas de vivienda y políticas públicas.**
11. **El Anteproyecto de Ley de la Economía Social.**
12. **Inversión pública en viviendas y cooperativas.**
13. **Dos experiencias cooperativas.**

1. Preliminar

El de acceso a una vivienda digna es un derecho garantizado por la Constitución Nacional –art. 14 bis-.

Debe entenderse como vivienda digna el ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de higiene, seguridad y estética, dotado de los servicios públicos y comunales correspondientes y debidamente integrados con el trabajo y la recreación y como un medio para elevar las condiciones de vida necesarias al bienestar y la participación social.

Sin embargo, el déficit habitacional recurrente en el país ha puesto en entredicho el ejercicio del derecho a una vivienda digna para buena parte de sus habitantes y el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.

El problema es anterior a la reforma de 1957 que incluyó la mención entre las declaraciones, derechos y garantías básicos reconocidos por nuestra carta magna y continuó aún después de su sanción.

En efecto, en nuestro país, las migraciones tanto externas como internas en las primeras décadas del siglo XX originaron un déficit habitacional que fue incrementándose en el tiempo y que unido al auge de la desocupación -tras las experiencias neoliberales del último cuarto de aquel siglo-, determinó que en materia de vivienda, la emergencia, pueda considerarse la regla y no la excepción.

Por cierto, el drama de la vivienda no es exclusivo de la Argentina. En la actualidad, una de cada tres familias de América Latina y el Caribe —un total de 59 millones de personas— habita en una vivienda inadecuada o construida con materiales precarios o carente de servicios básicos. Casi dos millones de las tres millones de familias que se forman cada año en ciudades latinoamericanas se ven obligadas a instalarse en viviendas informales, como en las zonas marginales, a causa de una oferta insuficiente de viviendas adecuadas y asequibles, según el estudio "Un espacio para el desarrollo: los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe" del BID[1].

El cooperativismo en la Argentina ha intentado ser una parte de la solución del problema y lo ha logrado.
La inserción de las cooperativas del sector en la realidad socioeconómica de nuestro país se relaciona desde antaño, con la necesidad de proveer un adecuado acceso a la vivienda digna para una extensa cantidad de grupos humanos excluidos a partir de las graves y recurrentes crisis.

La complejidad de los procesos de exclusión social deriva de la presencia de diversos fenómenos de carácter económico, social, político y cultural, que se encuentran relacionados entre sí de formas muy distintas.

Las profundas y extremas desigualdades sociales conducen a la exclusión cuando generan estructuras y condiciones de competencia en las que amplios sectores de la población, por razones de su formación, o debido al lugar en el que habitan, etc., no pueden tomar parte, quedando impedidos de acceder a la satisfacción de necesidades básicas.

Las extremas distancias sociales constituyen en sí segmentos de exclusión, en gran medida porque llevan a una lógica de abandono de los sectores más vulnerables.

Por otra parte, la menguada capacidad regulatoria del derecho que se ve influido por intervención de otros ámbitos, deja a los sectores más vulnerables al margen del disfrute de derechos en distintos planos, y sin mecanismos para reclamarlos.

De tal modo, medidas inicialmente orientadas a incluir, suelen traer consigo exclusión aunque en un ámbito proclive a las paradojas.

En nuestro país, la pobreza se extendió con una brutalidad poco habitual durante las últimas décadas, aunque sin embargo, algunos índices muestran que la parte de la sociedad incluida, vive en el “primer mundo” y regula y juzga desde ese sitial al resto de la sociedad, sin importar que en ella, la gente no ha tenido siquiera acceso a oportunidades mínimas de confrontación con la miseria, las relaciones sociales no funcionan del mismo modo y ni siquiera rige de manera efectiva y regular el mismo derecho que en sus antípodas.

En un submundo de suyo difícil, las cooperativas representan una herramienta maravillosa para permitir el acceso a la vivienda digna, juntando las monedas de sus asociados.

De otro modo, para acceder a una vivienda sin capital, se necesita un crédito bancario y para acceder a éste, se precisa afrontar los requerimientos propios de la gestión bancaria de riesgos, que en definitiva hacen que acceder a una vivienda digna y propia en la Argentina sea prácticamente imposible en un contexto en que la mitad de la población trabaja “en negro” y con un ingreso *per cápita* deprimido. En consecuencia, en la Argentina, sólo hay créditos del sector financiero para quien no lo necesita y la gestión del crédito derivado del presupuesto de la administración y dirigido a las familias necesitadas, no es suficiente y hasta el presente se ha aplicado torpemente en el marco y con los vicios propios de la obra pública gestionada por el sector empresario.

1. Un espacio para el desarrollo: Los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe del BID

2. Antecedentes

La necesidad de contar con un lugar en donde vivir en paz ha acompañado al hombre desde siempre.

Ahora bien, la satisfacción de tal necesidad ha puesto desde entonces en apuros a aquél.

La escasez de vivienda, íntimamente relacionada con las condiciones dignas y equitativas de vida, ha revestido y constituye un determinante para el desarrollo del hombre.

Comenzó a ser un problema a partir de la revolución agrícola europea, que generó un proceso de migración interna de la población rural hacia las ciudades. Luego se acrecentó con el desarrollo industrial y la presencia de importantes industrias en los arrabales de las grandes urbes.

Tal magnitud habrá alcanzado la falta de vivienda que los primeros pensadores sociales –los socialistas utópicos- cuando expusieron sus programas de mejora de la situación de los trabajadores y de la población en general diseñaron ciudades en las que sus habitantes pudieran trabajar en la industria, cultivar la tierra y vivir con dignidad junto a sus hijos que recibirían educación en edificios cercanos especialmente construidos para ese fin.

Robert Owen fue uno de ellos. Escribió, al respecto, varias obras y en ellas volcó sus aspiraciones de hacer una sociedad más armónica, solidaria y eficiente, para lo cual propuso y concretó la fundación de villas productivas en los Estados Unidos. La planificación del territorio y de los edificios dedicados a la producción, a la vivienda, espacios comunes para la comida y la recreación, actividades educativas y la zona agrícola hacen que Owen sea considerado, también, como un moderno urbanista.

Otro de los socialistas utópicos fue Charles Fourier. Él vivió los problemas de hacinamiento de los trabajadores franceses y realizó propuestas urbanísticas que debían ser concretadas en los falansterios, una nueva forma de organizar el trabajo de manera cooperativa, la vida social de los trabajadores, sus viviendas y sistemas de producción y educación.

Al igual que Owen creyó en la necesidad de desarrollar sus proyectos en los Estados Unidos, y uno de sus seguidores, Víctor Considérant construyó en Texas una «Escuela Comunitaria» siguiendo los lineamientos de las colonias fourieristas. Si bien todos estos emprendimientos no tuvieron larga vida, todos ellos estaban dirigidos a brindar a los trabajadores mejores condiciones laborales y una vivienda digna para permitir que sus familias pudieran salir del hacinamiento en que vivía la mayoría de los obreros.

Esos emprendimientos de carácter privado no fueron los únicos y hay que recordar a los que impulsaron, especialmente luego de las revueltas de 1848, tanto el gobierno inglés, como el francés, el socialdemócrata de Weimar y el comunista ruso desde su primer plan quinquenal. Los gobiernos comenzaban a dejar de ser indiferentes al problema de la vivienda obrera y comenzaron a actuar para solucionar un problema vital para las clases trabajadora

Lo cierto es que el cooperativismo de vivienda tiene un origen ligado al nacimiento del sistema cooperativo en Rochdale.

Alude Farrés[2] a que el texto de los propósitos de la Rochdale Society of Equitable Pioners, contenido en el artículo primero del estatuto primitivo de 1844, expresaba textualmente: "los propósitos y planes de esta Sociedad consisten: … la construcción, compra o instalación de un número de viviendas, en las cuales puedan residir aquellos miembros que deseen ayudarse mutuamente para mejorar sus condiciones domésticas y sociales…" y que treinta y seis casas habían sido construidas por aquélla para 1867.

Sin embargo, el autor considera que la cooperación aplicada a la satisfacción de las necesidades de vivienda puede encontrar sus antecedentes mucho antes, desde la Edad Antigua, que denomina citando a Kaplan de Dimier, "manifestaciones pre-cooperativas".

Entre ellas, señala las organizaciones para arrendamiento y explotación en común de tierras laborales en Babilonia o las colonias cooperativas de sectas religiosas, como la de los pitagóricos en el sur de Italia o la establecida por los esenios en Ein Guedi, cuyas reglas de convivencia se hallan descriptas en los denominados "Rollos del Mar Muerto", vinculado con la historia bíblica del Nuevo Testamento, las comunidades pre-cristianas y los orígenes del cristianismo.

Siempre siguiendo a Farrés, en la Edad Media, habrían tenido un importante auge las granjas comunitarias en Dinamarca y Suecia, donde se mantenían regímenes comunales aplicables no sólo a la vivienda sino a la producción, vinculación que también atribuye a las "zadruga" en Serbia.

Menciona asimismo a los "callpulli" o "calpullalli" de los aztecas en México, en donde la explotación de tierras cultivables se habría establecido como condición a la permanencia de la familia dentro de cada barrio y también a los "ayllus" de los Incas del Perú, y concluido el Medioevo a los Jesuitas.

Por último y ya en la Edad Moderna, cita a las colonias de inspiración religiosa, entre las que el autor cita a la "Colonia Amana", originaria de Alemania (1714) que se habría trasladado luego a territorio americano, la "Colonia Ephrata", fundada por los dunkers también en Alemania; la de los anabaptistas y huterianos, de Moravia y Bohemia que emigraron a Dakota del Sur; las de los rappitas alemanes que se instalaron en Indiana, la de los shakers ingleses, la de los labadistas de Maryland, la de los ducobors ruso-canadienses, entre otras que llegaron a constituir un número no menor a trescientas en todo el mundo.

2. Farrés, Pablo , Cooperativa de Vivienda, Lexis Nexis, 2007.

3. El cooperativismo de vivienda en el mundo

Dentro de las modalidades de la construcción social de la vivienda, la organizada por intermedio de las cooperativas es la que más desarrollo e importancia alcanza actualmente en el mundo, reconoce un origen histórico común y está estructurado en base a los principios, valores y métodos de operación que tienen las cooperativas a nivel universal y que están consagrados en la Declaración sobre Identidad Cooperativa (Manchester, 1995), acordados en el marco de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), e incluidos en la Recomendación 193/2002 de la OIT sobre la Promoción de las Cooperativas.

Además, participan de caracteres básicos y reglas de funcionamiento interno que resultan exclusivos y propios de este tipo de cooperativas, teniendo en cuenta que las mismas tienen fines y propósitos específicos que son diferentes de los de las cooperativas de otras categorías. Ello permite una coherencia e identidad universal del cooperativismo de vivienda, estimula su desarrollo y produce un reconocimiento mundial de la función social y económica que realiza en la generación de un hábitat digno y sustentable, evitando también que se presenten desviaciones o indebidas utilizaciones.

En función de tales circunstancias, existe consenso mundial sobre la importancia del cooperativismo de vivienda, la promoción y sus relaciones con las cooperativas de otras categorías así como con el Estado, las organizaciones internacionales, el mundo empresarial y los sindicatos.

Ese consenso ha sido necesario para garantizar el desarrollo y la promoción de las cooperativas de vivienda, así como el pleno reconocimiento de su rol como actores en la solución de los problemas de desempleo y de exclusión social, y proponentes de una de las formas más avanzadas, justas y dignas de relaciones de acceso a la vivienda, de generación y distribución de riqueza y de democratización de la propiedad y de la economía.

A comienzos del Siglo XX el cooperativismo de vivienda cobró especial auge en países como Suecia y a mediados de aquel en Francia, Alemania, Italia e Inglaterra, en especial luego de las guerras mundiales.

Nos interesa mencionar la experiencia de los siguientes países en particular[3].

SUECIA

A mediados del siglo pasado era considerado el país más avanzado en materia de cooperativismo de vivienda y tomado como ejemplo. Iniciaron actividades de construcción de viviendas mediante sociedades fundadas para el efecto desde

finales del siglo XIX, pero la acción cooperativa comenzó realmente en 1916, con la creación de la Cooperativa de Vivienda de Estocolmo, la cual adoptó como principio básico la propiedad de las unidades de vivienda en cabeza de la cooperativa y la adjudicación de su utilización a los socios por tiempo indefinido. Tiempo después, se organizaron las denominadas "Cooperativas Matrices" encargadas de fomentar y canalizar el ahorro, adquirir terrenos y administrar los proyectos de construcción. De allí nacen cooperativas filiales, encargadas de la conservación y administración de las unidades de vivienda, propietarias de las mismas. Los socios o asociados están vinculados a la cooperativa matriz, reciben una adjudicación y el derecho de utilización de la vivienda, pero no son ni inquilinos ni propietarios individuales, sino copropietarios de la cooperativa matriz. Desde luego existen regulaciones precisas en cuanto a la estructura de matrices y filiales, interrelaciones, organización interna de cada entidad, derechos y deberes de los asociados, adjudicación de las viviendas, fondos para reparaciones, traspaso de derechos de propiedad cooperativa, sistemas de financiamiento y disolución. Hasta la segunda mitad de la pasada centuria, los resultados de ese sistema eran plenamente satisfactorios, en términos económico – sociales.

ALEMANIA

Desde 1889, la legislación alemana facilitó la intervención del cooperativismo hacia la vivienda, papel que se incrementó después de la primera guerra mundial. En efecto, en 1931 el cooperativismo alemán y otras sociedades sin fines de lucro, alcanzaron a construir el 40.3% de las viviendas, porcentaje que luego disminuyó por factores políticos y económicos pero que tendió a crecer de nuevo en la segunda mitad del siglo. Las sociedades cooperativas alemanas, aunque federadas para ayudarse mutuamente, son independientes.

Fue notoria la actuación cooperativista en la reconstrucción del país en la postguerra y en el desarrollo de acciones para alojamiento de refugiados.

FRANCIA

Desde 1867 existen antecedentes sobre sociedades que aunque no fueran cooperativas, trabajaban para mejorar el nivel de vida del trabajador. Pero la verdadera iniciación del cooperativismo de vivienda data de la época comprendida entre las dos guerras mundiales, en 1945 según la O.I.T. (1964), empezó a "desempeñar un papel de primer orden en la construcción" simultáneamente con los problemas contraídos por el conflicto bélico: edificios destruidos, población sin alojamiento, desplazados, déficit de viviendas. Fue el estado el principal promotor, habiéndose llegado a la fundación del movimiento cooperativo H.L.M (sigla tomada de la expresión "Habitations à loyer modéré"), que más adelante creó uniones regionales hasta conformar la Federación Nacional de las Sociedades

Cooperativas de H. L. M., la cual más tarde se unió a la Unión Nacional de Federaciones.

Las cooperativas francesas de esta índole son más parecidas a las alemanas en su actuar independiente y no utilizan la organización de matrices y filiales, propias de las nórdicas. Las formas existentes son las de futuros propietarios con propiedad individual; las de propiedad colectiva con disfrute individual como si fuera propia pero con posibilidad de cesión del derecho vendiendo los certificados de aportación pero dentro de los reglamentos existentes para el efecto. También existen las cooperativas de inquilinos, en las cuales se presta servicio social, desde luego sin ánimo de lucro y los inquilinos son socios de la cooperativa arrendadora. En la financiación de los proyectos de estas entidades tiene gran participación el estado con sus recursos ordinarios o con medidas de protección al ahorro efectuado para tal finalidad. La ley francesa tiene determinadas exigencias para las personas que se asocien a esta clase de cooperativas, referidas a nivel de ingresos y condición de asalariado, entre otras. Es importante el efecto social que ha producido esta clase de cooperativas, hasta haber llegado a la construcción de ciudadelas satélites para obreros asociados

ESTADOS UNIDOS

En este país, el cooperativismo de vivienda data de 1926 cuando, recién terminada la primera guerra mundial, la escasez y alto precio de la vivienda y los elevados alquileres llevaron al Sindicato de Trabajadores del Vestido de Nueva York a fundar una asociación cooperativa y a pesar de las dificultades, después de un año había trescientas familias ocupando viviendas nuevas.

El auge llegó después de la segunda guerra mundial, cuando verdaderamente se consideró al cooperativismo como idóneo para resolver el problema de vivienda. Después de reformas legislativas y financieras, fueron formándose grupos en la ciudad y en el estado de Nueva York, hasta extenderse a bastantes sitios y conformarse la Liga Cooperativa y luego la Asociación Nacional de Cooperativas de Vivienda. Se encuentran allí los dos sistemas conocidos de urbanización, construcción, adjudicación y venta de propiedad individual, por una parte, y el de propiedad colectiva, que no se disuelve sino que perdura con derechos privilegiados de ocupación, para nuevos proyectos y para la prestación de servicios comunitarios y administración.

Existe la figura de la propiedad mutua en la compra de determinado inmueble o edificio por una cooperativa, cuyos socios se benefician de favorables condiciones de crédito generando para sí la opción de ocupación. Los sistemas de financiamiento provienen principalmente del sector privado, pero es de resaltar la participación de los grandes sindicatos que ejercen el papel de financiadores o por lo menos facilitadores. Las condiciones de los créditos, normalmente son

favorables.

El resultado de la acción del cooperativismo de vivienda en los Estados Unidos es positivo, más aún si se tiene en cuenta que este país es el prototipo del capitalismo. Esto no se contrapone al espíritu cooperativo, que constituye mecanismo hábil para mejorar todas las condiciones sociales, especialmente en la satisfacción de la necesidad de vivienda.

URUGUAY

Dando respuesta a la crisis habitacional, se promulga en diciembre de 1968 la Ley Nacional de Vivienda número 13728. Los sustentos ideológicos de la Ley se apoyan en la teoría de planificación del desarrollo sostenida por la CEPAL. Marcó una nueva etapa en la historia de la vivienda social en Uruguay y dio paso a nuevas modalidades de construcción de viviendas en el país, de las que se destaca la modalidad dirigida a los sectores de medianos y bajos ingresos: la cooperativa de vivienda por *autoayuda o ayuda mutua, estimulando* con diferentes mecanismos fiscales, la construcción de vivienda social a través del sistema cooperativo.

El sistema cooperativo por ayuda mutua y autogestión consiste en la construcción de viviendas a través del trabajo comunitario aportado por los socios cooperativistas para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo dirección técnica de la cooperativa y, lo que no es de menor importancia, en la autogestión del complejo habitacional, siendo su estructura básica la cooperativa.

El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua asume una forma diferente de posesión de la vivienda, controlada y administrada por la comunidad en su conjunto, que a su vez introduce pautas innovadoras para la gestión barrial. Por otra parte, al dirigir la propiedad comunitaria, el control y la gestión del proceso de producción permite optimizar la inversión, dejando como resultado un mejor producto final. Con la misma inversión, la cooperativa obtiene una mejor calidad que la alcanzada por los agentes de mercado o el Estado. Las cooperativas de vivienda por el sistema de autoayuda tienen el potencial necesario para alcanzar la vivienda. Cuentan con un marco legal que reconoce la mano de obra de los cooperativistas como capital real de la Cooperativa.

La *autoayuda* o *ayuda mutua* se concreta con el aporte laboral con el que contribuye el núcleo familiar de cada futura vivienda. El mismo está fijado en un mínimo de 21 horas semanales de trabajo equiparable al de peón, que se extiende durante todo el proceso de construcción hasta la adjudicación del conjunto de viviendas. Esas veintiuna horas traducidas a dinero equivalen a un 15 por ciento del costo total de la obra. El cumplimiento de las horas reglamentarias en la construcción de la vivienda está a cargo del núcleo familiar sin excluir la participación de ningún integrante por causa alguna, fuera de la minoría de edad para trabajar.

En tal sentido, el período de construcción es el principal elemento que facilita la integración y colaboración en el relacionamiento de los cooperativistas ya en la etapa temprana del proceso cooperativo.

El cooperativismo por ayuda mutua es un proceso basado en los principios de solidaridad, igualdad y participación democrática, siendo la autogestión de los recursos y la propiedad comunitaria de todo el conjunto, su característica principal.

La experiencia uruguaya consistió en un largo proceso educativo, de integración social y capacitación comunitaria que comienza con la formación del grupo, previo a la fundación de la Cooperativa y se extiende luego a la etapa de convivencia.

Luego de la ocupación de las viviendas comienza una nueva etapa, que es la de la creación del espacio urbano y social. Las cooperativas no sólo resuelven el problema de vivienda de sus miembros, sino que asumen el planeamiento, la gestión y gran parte de los costos de estos servicios sociales. A través de acuerdos con los organismos del Estado y en forma autogestionaria o en cogestión con los mismos, se construye infraestructura, escuelas, centros de salud, centros culturales y complejos deportivos y de ocio. En su mayoría las cooperativas se encargan de la construcción de las estructuras físicas y los organismos estatales prestan los diferentes servicios requeridos por el barrio. Es muy común la cogestión de redes de infraestructura y servicios. En general, la cooperativa tiene a su cargo la construcción de estas redes, bajo la supervisión de los órganos correspondiente y de ese modo se obliga a la administración pública en la agilización de la instalación de los servicios.

Una constante del cooperativismo de a*utoayuda* en Uruguay es la creación de política social, como uno de sus objetivos principales, contribuyendo de ese modo al proceso de erradicación de la pobreza, la obtención de empleos productivos y el fomento de la integración social. La ventaja de hacerlo a través de las cooperativas de autoayuda es que cuenta con el compromiso voluntario de los propios interesados en la solución del problema que es la vivienda y sus necesidades sociales inmediatas de educación, salud, recreación, consumo y servicios generales. Este objetivo no termina de materializarse a pesar de los esfuerzos realizados en esa dirección.

La historia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en Uruguay está marcada también por la creación en 1970 de la Federación Unificadora de Cooperativas por Ayuda Mutua FUCVAM. Dicha Federación reunió a todas las cooperativas de vivienda por el sistema de ayuda mutua del país. Las cooperativas se integraron en un movimiento social urbano orientado a promover el desarrollo de la propuesta cooperativista en el marco de las políticas nacionales de vivienda, posibilitando que el cooperativismo por ayuda mutua esté presente en prácticamente todas las ciudades del país.

La fundación de FUCVAM fue un factor fundamental en la consolidación de las cooperativas de ayuda mutua como fuerza social, transformándose en poco tiempo en un movimiento social poderoso en la historia uruguaya contemporánea. Desde sus orígenes, la federación obtuvo importantes logros que contribuyeron a la expansión de la propuesta cooperativa: mayor y

más rápida disponibilidad de tierra para los grupos de ayuda mutua, aceleración en los procedimientos administrativos para la aprobación de las personerías jurídicas y condiciones favorables en la amortización de los préstamos del Fondo Nacional de Vivienda[4].

3. UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA INSTITUTO DE ECONOMÍA SOCIAL Y COOPERATIVISMO –INDESCO– Avance investigativo Modelos de cooperativismo de vivienda: Una revisión documental

4. COOPERATIVISMO, AUTOAYUDA Y AUTOGESTIÓN: UNA ALTERNATIVA URUGUAYA PARA LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL, Graciela Laura Aristondo Martín, Universidad de Barcelona. Publicado por *Scripta Nova,* REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES.

4. El cooperativismo de vivienda en la Argentina

Antes incluso que la experiencia sueca, en la Argentina, se constituyó la cooperativa **"El Hogar Obrero"**[5].

Creada el 30 de julio de 1905 por iniciativa de Juan Bautista Justo, Nicolás Repetto y otros diecisiete fundadores vinculados al socialismo, nace con el propósito de contribuir a la solución del problema de la vivienda obrera; y, con el transcurso del tiempo, desarrolla también secciones de crédito, la más conocida sección de consumo, y una importante actividad educativa y cultural.

El primer préstamo hipotecario es otorgado en 1907; pocos años después ya se registraban 130 casas construidas.

Durante este primer período, la casa individual marca la pauta de construcción.

En 1907 se inicia la construcción de las cuatro primeras casas: 3 unidades de 3 ambientes y 1 unidad de 4 ambientes, en Escalada entre Rivadavia y Unión (actualmente, Ramón L. Falcón), Capital Federal; en 1908 continúa el proceso de edificación en Ramos Mejía, con 5 unidades más, del mismo tipo. En 1911 se inaugura el primer Barrio Obrero, también en Ramos Mejía, con 21 unidades tipo chalet, en 2 plantas de 3 ambientes.

Después de 1911, se abre un segundo período con la vivienda colectiva -"modelo Hoff europeo"-, como alternativa a las construcciones desarrolladas hasta el momento.

Para poder crecer aún más, se incorporan los ahorros de los asociados. Se alcanza, de este modo, un objetivo ideológico: ubicar los ahorros del pueblo en un proyecto para beneficio popular y sin fines de lucro ni criterio capitalista.

En 1913 aparece la Primera Gran Vivienda Colectiva en Martín García y Bolívar, un edificio de siete plantas: sótano, planta baja, entrepiso y cuatro pisos altos, integrado por 32 departamentos de 2 y 3 ambientes. Con ella, se vislumbra una nueva orientación en la construcción que procura la reducción de los costos de la vivienda obrera, con lugares en común, y almacén en planta baja. Además, junto con la mencionada obra, la Cooperativa dio comienzo a su servicio de consumo que comprendía: distribución de alimentos, tienda, mercería, zapatería, librería, carbón y sastrería.

Luego, en 1927, se estrena la Segunda Vivienda Colectiva en Cangallo 2070/8 (hoy, Perón 2070/2072/2074). Con una superficie de 1.700 mts2, cuenta con 24 departamentos de 4 ambientes en 3 plantas.

En 1932, se inaugura un complejo habitacional que se desarrollará en tres etapas. Integrado por la Tercera Vivienda Colectiva (1932), ubicada en Álvarez Thomas 1320-1330; la Cuarta Vivienda Colectiva (1940), en Giriborne 1325 y la Sexta Vivienda Colectiva (1944), en Elcano 3665, su superficie cubierta es de aproximadamente 13.000 mts2., cuenta con 187 departamentos y, además, con locales comerciales.

En 1938 se realiza una ampliación en la Primera Gran Vivienda Colectiva, incorporándose 15 departamentos y 2 casas individuales.

En 1944 se finaliza la construcción de la Quinta Vivienda Colectiva, "Edificio Rochdale", ubicada en Owen 2931/7 y Rochdale 1134/38.

En 1945 concluye la edificación del Barrio Villa Lugano, en Larrazábal 3450. La superficie construida aproximada es de 3800 mts2, con 54 casas individuales tipo chalet y un centro comercial.

Una Nueva Vivienda Colectiva, el "Edificio Nicolás Repetto", aparece en 1955. Ubicada en Rivadavia 5108/26/32/34 y Rosario 607/11/19, y con una superficie de aproximadamente 26.156 mts^2, consta de una torre de 22 pisos con 263 departamentos, y un centro comercial.

Desde 1960, el Conjunto Habitacional es representativo de la tercera etapa.

El Conjunto Villa del Parque, en Álvarez Jonte, Emilio Lamarca y Lascano, se inaugura por etapas entre 1962 y 1968. Con una superficie de aproximadamente 60.000 mts^2, cuenta con 836 departamentos y un centro comercial.

Un edificio se construye en 1969, en Av. Brasil 3023/25, con el nombre Edificio "Julio A. del Río", anunciando la tipología que seguiría en el siguiente período.

El Conjunto Habitacional Barrio Autopista, se inaugura entre 1968 y 1970. Ubicado en Autopista Ricchieri, Partido de La Matanza, tiene construidos aproximadamente 76.000 mts2 en 81 has. Incluye 9 edificios de 4 plantas, 4 torres de 12 pisos, 14 torres de 12 pisos, un total de 1032 departamentos, un centro comercial, jardín de infantes y una estación de servicios.

Iniciada la experiencia comercializadora durante la década del 60, en la década del 70 se difundió la modalidad de autoservicio que con el tiempo dará lugar a los supermercados, cuyas técnicas operativas revolucionaron el sector comercial.

Entre 1970 y 1971, finaliza la obra, en Remedios de Escalada, de los edificios “Mario Bravo” -en Arrascaete y Melo, con 48 departamentos en 9 plantas-, y “Rómulo Bogliolo” -en Urquiza y M. Castro, con 112 departamentos-.

En la misma época, también se edifica un edificio en Ituzaingó (Ombú-Laprida-Videla y Trole), con 38 casas individuales. Y otro barrio en Adrogué, con 28 viviendas, denominado “Mariano Liberti”.

Desde 1970, son los edificios en propiedad horizontal los que mejor se adaptan a la conveniencia de vivienda y actividad de consumo de la Cooperativa.

Casi todas las obras (salvo un Barrio en Bella Vista, en Maestra Monzón-Tacuarí-O'Higgins, desarrollado en 1976), hasta 1989, son Edificios de Departamentos con Supermercado en Planta Baja: alrededor de 26 construcciones, la mayor parte en Capital Federal, y otros grandes centros urbanos en el Conurbano (Lanús, Quilmes, Avellaneda, entre otros), y uno en Rosario.

A partir de los años '80, el crecimiento de la sección consumo da un salto cuantitativo. Esta época es la de la gran expansión de El Hogar Obrero, que adoptó la nueva modalidad a través de los denominados “Supercoop”.

Además de los edificios, acomodándose a las nuevas tendencias globales en comercialización, se incorpora en esta última etapa el Shopping Spinetto y se adquiere la mayor parte del paquete accionario del Abasto.

Entre 1989 y 1990 era la sexta empresa más importante del país en el sector servicios y la más grande entre las privadas, con un capital de 650 millones de dólares. Alcanzó a tener casi dos millones de asociados, una red de supermercados (Supercoop) con 300 sucursales en todo el país y 13.500 empleados. Hasta ese entonces, a través de sus propios recursos y con sus propios equipos técnicos, había construido directamente alrededor de 5.000 viviendas familiares y otorgado más de 35.000 créditos hipotecarios a sus asociados destinados a la construcción, refacción o compra de unidades de vivienda. Por su invaluable aporte a la comunidad fue reconocida con una Mención Especial de los Premios Konex en 1988.

En 1990, la cooperativa se vio seriamente afectada por el llamado Plan Bonex, una serie de disposiciones del gobierno que llevó a la cooperativa a perder más del 70% de su capital, lo que provocó una situación de insolvencia pocos meses después. Debido a ello, en marzo de 1991 El Hogar Obrero pudo atajar la crisis presentándose en concurso preventivo. Como resultado del mismo se estableció un plan de pago de sus deudas mediante títulos llamados Tip-Hogar, respaldados con los bienes de la propia cooperativa.

Desde entonces El Hogar Obrero continuó sobreviviendo, aunque con gravísimos problemas financieros, bajo supervisión judicial, llegando incluso a ser injustamente intervenido. Recién en 2005 el control fue retomado por sus autoridades, iniciando el proceso de normalización. Inmediatamente se retomó la labor cooperativa con la construcción de 150 viviendas en la localidad de Paso del Rey, la entrega de préstamos personales y la realización de actividades recreativas conjuntamente con el Centro Cultural Sánchez Viamonte. Sin embargo, esta actividad resulta ínfima en relación con su lejano poderío.

En sus tiempos de esplendor, la experiencia de El Hogar Obrero fue emulada con suerte dispar por una pléyade de cooperativas, algunas grandes, o tras pequeñas, muchas de las cuales se congregaron en federaciones entre ellas **FE.CO.VI.MA, FECOVIM, UNICOOP, FE.CO.VI.RA, FECOVIJUY, y FECARVYC** y hasta llegaron a conformar una confederación que no pudo sobrevivir a la gran crisis del 2001.

5.Historia de la Cooperativa El Hogar Obrero

5. Las ventajas del cooperativismo de vivienda

Dijimos que las cooperativas importan una herramienta extraordinaria para facilitar el acceso a la vivienda..

Partiendo de esta premisa las ventajas que conlleva la actuación de las mismas, en los aspectos económico, técnico y social, es un tema fuera de discusión, dados los resultados positivos observados en diferentes países.

- **Desde el punto de vista económico**, el cooperativismo puede actuar eficaz y eficientemente en la captación y canalización del ahorro y por lo tanto en parte de la financiación de proyectos de vivienda, en la obtención de créditos blandos, en la generación de economías de escala por compra de insumos al por mayor o mediante producción directa de algunos de ellos, mas el desarrollo de construcciones en serie.

- **Referente a los aspectos técnicos**, las cooperativas pueden establecer sus normas propias de calidad y organizar los servicios técnicos gracias a su estructura y orientación empresarial y calificar a su propio personal.

- **Socialmente**, con base en sus valores y principios, el cooperativismo puede beneficiar a poblaciones de bajos estratos, fomentar la organización comunitaria y la ayuda mutua, establecer servicios solidarios complementarios, entre otros beneficios. Hay que tener en cuenta el hecho de que la ausencia de ánimo de lucro y el retorno de los resultados de la gestión a los propios asociados, son ventajas que solo el cooperativismo detenta.

Otras ventajas inestimables son:

a) la apropiación social de la contribución de los asociados que implica su incorporación al capital de una cooperativa de vivienda.

b) la posibilidad del devengamiento de excedentes a favor de los propietarios de ese capital;

c) el desarrollo de la economía local;

d) el afiatamiento de una estructura apta para el desarrollo de otros objetivos sociales de nivel local;

e) la oportunidad de fomentar la iniciativa local en la satisfacción de necesidades de la comunidad;

f) el mayor control social sobre los fines y medios del emprendimiento a través del ejercicio de derechos sociales;

g) la prevalencia de la justicia y del poder político local en el control externo del mismo;

h) la mayor descentralización del poder económico;

i) el adecuado balanceo de las oportunidades económicas entre grandes y pequeñas

empresas en pos de la justicia social;

j) la posibilidad de acceso en áreas en que el Estado o las empresas no participan.

k) la optimización del costo de las estructuras (obsérvese que al operar en distintas secciones o una pluralidad de emprendimientos baja la incidencia de los gastos fijos sobre cada uno de ellos);

m) la localización de fuentes de trabajo dentro del área local.

ñ) el aprovechamiento del efecto multiplicador de la nueva actividad económica dentro del área;

o) la mayor inmediación en materia de satisfacción a destinatario final del servicio;

p) la segura reducción de costos como correlato de la ausencia de fin de lucro;

La enunciación no pretende agotar el tema ni excluir otras ventajas que hacen de la alternativa solidaria, la más ventajosa para los participantes.

6. Cooperativas de Vivienda - Concepto y clases

La doctrina no se ha encontrado a la hora de definir a las cooperativas de vivienda, en suma porque la denominación –en palabras de Farrés-, es multívoca, en el sentido de que sirve para denominar a una amplia variedad de tipos cooperativos vinculados con la vivienda.

Siguiendo en parte al autor, quien a su vez cita a Farrés Cavagnaro, Juan en Las cooperativas de vivienda, LL del 11/03/1997 y a Kaplan de Dimier, Alicia, en Cooperativas de Vivienda, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1961, p.24, clasifica a las cooperativas de vivienda:

1) Según su objeto:

1.a) Por la variedad del objeto: según tengan asignado un objeto exclusivo o prevean varios:

1.a.1) Cooperativas de objeto único o unifuncionales.

1.a.2) Cooperativas de vivienda de objeto múltiple, es decir con distintas secciones.

1.b) Por el tipo de servicio u objeto, como el de provisión, en la medida en que construya o adquiera viviendas para ser adjudicadas a sus asociados, sobre terrenos urbanizados o sin urbanizar, urbanización exclusiva, materiales, servicios de diseño, cálculo y dirección técnica, para que sus asociados se construyan por sí mismos la vivienda o que se ocupen del reciclaje de edificios antiguos como forma de conservación del patrimonio arquitectónico y cultural de la localidad en la que actúan.

2) Por imponer o no, determinadas calidades personales a sus asociados:

2.a) Abiertas, cuando no se estipule restricción alguna para su ingreso como asociado, y,

2.b) Cerradas, si existen limitaciones jurídicas.

3) Según el régimen de propiedad según deriven en el desplazamiento del dominio de las unidades a los asociados:

3.a) Cooperativas que entregan en propiedad las viviendas a sus asociados. Es el tipo más frecuente en la Argentina.

3.b) Cooperativa que conservan la propiedad de las viviendas y las ceden a sus asociados en uso o locación, que es el caso de las de tiempo compartido.

4) Según el sistema de financiamiento que utilicen:

4.a) Cooperativas que construyen con financiamiento externo.

4.a.1) Cooperativas que construyen con financiamiento externo estatal.

4.a.2) Cooperativas que construyen con financiamiento externo bancario.

4.a.3) Cooperativas que construyen con financiamiento externo no bancario.

4.b) Cooperativas que construyen exclusivamente con aportes de sus asociados o de autofinanciación.

5) Según sistema de construcción:

5.a) Por contrato con terceros: forma constructiva que involucra actos con empresas constructoras, propietarios de terrenos e incluso entidades financieras bajo formas muy variadas, que pueden incluir al fideicomiso como alternativa.

5.b) Por administración: la cooperativa es la que asume compra de materiales y contratación de mano de obra, gestionando como si se tratase de una empresa constructora.

5.b.1) Por administración totalmente a cargo de la cooperativa, cuando ésta asume a su cargo la totalidad del proceso constructivo, cubriendo todas sus etapas.

5.b.2) Por administración parcialmente a cargo de la cooperativa, cuando se articulan mecanismos de adquisición y producción de materiales, confección de planos o contratación de servicios de dirección técnica a cargo de la cooperativa, conjugando el aporte de mano de obra a cargo o por los asociados.

5.b.2.a) Ayuda mutua. Es una subespecie particular de mecanismo de ayuda mutua, en donde se fusionan las características de producción y trabajo, generando una fuente de capacitación, trabajo y vivienda.

5.b.2.b) Esfuerzo propio, en las que se mutualizan sólo ciertos elementos como los planos, la urbanización, ciertos materiales, cuya adquisición individual pueda resultar más costosa.

5.c) Por contrato con terceros y administración de materiales por la cooperativa, en las que la cooperativa adquiere los materiales al por mayor y contrata la obra con empresas constructoras.

6) Según el tipo de vivienda o la previsión de gradualidad de desarrollo constructivo:

6.a) Cooperativas que formulan y desarrollan un solo tipo de vivienda, cuyo desarrollo es completo, previéndose la entrega de la casa terminada.

6.b) Cooperativas de vivienda que formulan y prevean desarrollos evolutivos ajustables a la necesidad del asociado.

7) Según la forma o grado de integración con el capital no cooperativo:

7.a) Cooperativas que recurren aisladamente a la conformación de la contratación financiamiento de las viviendas de sus asociados.

7.b) Cooperativas que articulan recursos financieros asociada o contractualmente con el capital de lucro ya sea internamente a su estructura –títulos negociables-, o externa, por la forma del contrato o conformando formas asociativas que la contengan.

7. El acto cooperativo de vivienda

El art. 4º de la Ley 20337 introdujo en nuestro ordenamiento positivo el concepto de acto cooperativo, como aquel realizado entre las cooperativas y sus asociados y por aquéllas entre sí en el cumplimiento del objeto social y la consecución de los fines institucionales[6] y desde su sanción en 1973, se ha escrito mucho sobre el tema ya que se trata de un correlato ideológico expresado en la ley, aunque conforme sostiene Farrés (op cit), la doctrina nunca fue muy constructiva en torno de lo que debió haber contenido la ley.

Lo cierto es que el acto cooperativo ha recibido acogida jurisprudencial resaltándose sus elementos característicos.

El Dr. Juan Carlos Basañez –El Acto Cooperativo, en Temas de Derecho Cooperativo, Intercoop, 1986-, define el acto cooperativo como un acto interno entre el asociado y su cooperativa por el cual la segunda presta al primero un servicio al costo en cumplimiento de su objeto social, definición que deja afuera cooperativos unilaterales.

En efecto, los actos cooperativos unilaterales, son considerados actos cooperativos para los terceros no asociados en consecución de los fines sociales, siéndoles de aplicación toda la normativa propia o inherente al derecho cooperativo, salvo en cuanto a los requisitos que deben cumplir las cooperativas, aún cuando fueren ocasionados, aislados o accidentales. Por tanto, también le son aplicables sólo en forma parcial, el conjunto de deberes y derechos de los asociados, cuando el acto lo celebro un asociado junto con la cooperativa y el tercero no asociado en consecución de los fines sociales. Y los actos de las cooperativas y sus asociados entre sí, o de ambos con relación a un tercero en consecución de los fines sociales, se presumen actos cooperativos. Por el contrario, no son actos cooperativos los celebrados entre un asociado y un tercero no asociado, aún en consecución de los fines sociales, sin la intervención de la cooperativa. Conf. Farrés, op cit.

En las cooperativas de vivienda, la Resolución SAC 56/1987 establece que la prestación de servicios cooperativos a no asociados se rige por las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias y las de resoluciones de la cooperativa que rijan para los asociados, sólo en cuanto al alcance del uso del servicio social.

Ibarlucía resalta tres características del acto cooperativo

a) Es un acto intrasocietario: las partes que participan del mismo se hallan unidas por un vínculo asociativo –o por la aplicación de la normativa interna vía la citada resolución cuando interviene un no asociado y participa también la cooperativa-, por lo que se diferencia de una compraventa, una locación de obra o cualquier contrato celebrado por personas no unidas por un vínculo asociativo.

b) Se da en cumplimiento del objeto social: El objeto no es cualquiera sino aquélla

actividad prevista en el estatuto social y en función de la cual se ha constituido la entidad. En el art. 4º se amplía el espectro y contempla también "la consecución de los fines institucionales", es decir, los fines superiores de orden no material propios del cooperativismo como el fomento del esfuerzo propio y la ayuda mutua, la solidaridad y el bienestar general.

c) Es al costo: la prestación no se realiza para obtener un beneficio o dividendo. Por el contrario, se busca obtener el menor costo posible. La entidad procura un provecho para los asociados expresado por el ahorro que a estos les significa operar con la misma, sin remunerar el capital invertido y por tanto sin repartir ganancias de ninguna índole.

Como colorario, el autor recuerda la jurisprudencia de la Cámara Primera Civil y Comercial de Bahía Blanca que ha sentado la siguiente doctrina:

> "Las operaciones realizadas entre los asociados de una cooperativa y ésta, son actos intrasociales que se diferencian de las relaciones entre un comerciante y sus clientes. Las primeras responden a la idea de servicio que la comunidad cooperativa presta a sus asociados para eliminar una intermediación onerosa y procurarles un ahorro que se traducirá en el retorno, por lo que la relación comprende ingredientes del mandato y de la gestión asociativa que la distancia de la compraventa y excluye decididamente el acto de comercio" J. A., 1979-I-pag. 490, fallo 28096, 15-9-77.

Asimismo cita a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, que ha dicho:

> "Los actos que las cooperativas realizan con sus asociados tienen una naturaleza peculiar, no pueden reputarse como operaciones de mercado ni contratos de compra venta, y no pueden en consecuencia ser identificados con un contrato civil o comercial –art. 4º de la Ley 20337- y exposición de motivos, título II, cap. 1, nº 4, DJBA, 119.831 del 9-9-80.

¿En qué consisten las diferencias? Ibarlucía hace una comparación:

A tal efecto ejemplifica que si el accionista de una sociedad anónima dedicada a la construcción de viviendas formaliza un contrato de compra de una de las unidades en venta, este acto jurídico es absolutamente independiente de su condición de accionista, tratándose de una compraventa común. Si bien el objeto de la sociedad es construir, lo hace para vender a cualquiera y el accionista como tal sólo se obliga a un aporte de capital pero no a comprar.

En cambio en las cooperativas de vivienda, la adhesión al plan, es consecuencia de la condición de asociado. Por ello:

- La primera diferencia es que el acto jurídico resultante se halla subsumido en el vínculo asociativo. Es nada menos que la recepción del servicio que la cooperativa presta.

En segundo lugar –agrega el autor siguiendo a la más destacada doctrina-, no es un acto jurídico de cambio. Así lo sostiene Pastorino –según cita de Ibarlucía-, al decir que la operatoria de la cooperativa "no se hace entre extraños que tienen intereses divergentes, sino entre comuneros que tienen intereses convergentes. En esa convergencia la cooperativa no aparece ni económica ni jurídicamente como sujeto de derecho opuesto al asociado porque ella no tiene un interés distinto al de él (Aproximación a la esencia del acto cooperativo, en Temas de Derecho Cooperativo, página 54, Editorial Intercoop, 1986, Buenos Aires). Y también, la cooperativa se constituye para prestar servicios a sus asociados, pero son éstos quienes integran la cooperativa, por eso pueden decirse que esos servicios se los prestan todos los asociados entre sí, y ello ha sido posible por las voluntades coincidentes de todos ellos expresados en el acto colegial de la Asamblea (idem pag. 52). Si por cambio entendemos la existencia de prestaciones recíprocas de ambas partes contratantes con intereses divergentes o contrarios, deberemos concluir que el acto cooperativo no es un acto de cambio, un mero contrato.

En la cooperativa no existen prestaciones ni contraprestaciones recíprocas que importen un precio propiamente dicho sino que se efectúan aportes a un objetivo común, en nuestro caso, el plan de vivienda a fin de obtener el fin deseado.

En todo acto de cambio –agrega Ibarlucía-, el precio cristaliza el provecho que cada parte obtiene de la transacción. En el acto cooperativo el precio es el costo que la prestación de servicio importó, citando a Pastorino "al pagar el servicio el asociado lo que hace es recomponer el capital" (op. Cit. Pag. 55) a fin de que la entidad pueda seguir operando.

Por ello Ibarlucía dice que el acto cooperativo de vivienda no es una compraventa, ni una locación de obra, ni un mandato otorgado a la entidad a fin de que se le consiga le vivienda, si bien el acto puede contener elementos de todas esas figuras jurídicas. Es simplemente un acto cooperativo.

En tercer lugar –dice por último-, el costo es provisorio.

Para explicarlo Ibarlucía transcribe a Dante Cracogna:

> "Veamos cómo funciona el mecanismo económico de cualquier cooperativa: el servicio social, sea cual sea fuere, se presta a un determinado precio (mas o menos al costo según las condiciones del mercado y de la propia cooperativa). Dicho precio es siempre provisorio, pues el definitivo solo se conocerá al fin del ejercicio económico, cuando se realice el balance (de allí que en general se tome como pauta de orientación el precio de mercado). Consiguientemente, cuando finaliza el año social y se practica el balance, surgirá una diferencia en más o en menos sobre aquél precio provisorio. Esa

> diferencia es lo que se llama excedente repartible, o sea, la diferencia exacta entre el costo y el precio del servicio prestado al asociado. Ese excedente da lugar, primeramente a la formación de la reserva legal; luego se constituyen los fondos de acción asistencial y de educación y de capacitación cooperativas; a continuación se paga el interés a las cuotas sociales –si lo autorizara el estatuto- y finalmente se distribuye entre los asociados.

El excedente en suma, es lo que la cooperativa ha percibido de más o pagado de menos al asociado en el momento en que este hizo uso de sus servicios. De allí que ese excedente –previa constitución de reserva y de fondos y pago de interés al capital-, debe ser devuelto "retornado" como reajuste sobre aquél precio provisorio, configurándose de esa manera el precio definitivo. Este precio se integra pues en dos tramos: a) precio provisorio más b) retorno. El retorno es en consecuencia de la imposibilidad práctica de calcular exactamente el precio justo en el momento de prestar el servicio. Como de todas maneras debe pagarse en esa oportunidad algún precio para que la cooperativa pueda desenvolverse normalmente, se toma comúnmente como base el precio vigente en el mercado" (Las cooperativas de trabajo, en Legislación del Trabajo, Tomo XXI, setiembre 73, publicado en Estudios de Derecho Cooperativo, Intercoop, 1986). Por el contrario, en el acto de cambio, la intangibilidad del precio es primordial.

Consecuencia directa de la especificidad del acto cooperativo, es el orden de prelación de las normas que han de emplearse a fin de considerar –dice Ibarlucía- una situación jurídica determinada. Así siguiendo el principio sentando por el fallo Stollarz c/ Coop. Floresta "el acto cooperativo está regido en primer término por el derecho cooperativo y en segundo lugar, por el derecho común aplicable a la figura contractual cuya forma asuma".

El primero está conformado por la ley de la materia, las resoluciones reglamentarias de la autoridad de aplicación, el estatuto, el reglamento interno si lo hubiere, las resoluciones de los órganos sociales que no violenten a los primeros ni afecten derechos adquiridos, la doctrina, jurisprudencia, usos y costumbres de la cooperación. Si el caso no pudiere resolverse a la luz de estas normas se dilucidará de conformidad a los principios generales de derecho.

Desde un punto de vista económico, el acto cooperativo de vivienda en este caso, es de perspectivas altamente riesgosas por la frecuencia con que se producen variaciones de precios tenidas en cuenta por las partes al vincularse. Es el equivalente a la ecuación económica financiera del contrato de locación de obra.

Sólo podemos decir que en la actualidad, los fideicomisos de construcción también operan al costo, con una diferencia, prevén un beneficio empresario, típico del mercado de cambio. En la cooperativa este último factor desaparece y el asociado también tiene derechos parapolíticos tales como elegir y ser elegido para administrar la cooperativa, aprobar o rechazar memoria y balances, pedir información al síndico, participar de las asambleas, etc. que no tiene en una operación de cambio.

6. Seguimos en este punto a Miguel Ibarlucía –Las Cooperativas de Vivienda, Intercoop, marzo de 1995-

8. La regulación

La ley 20337 no ha previsto el tipo especialmente y su reglamentación por la autoridad de aplicación, no ha sido suficiente.

Por el contrario, sólo se ha ocupado de prever el reglamento "tipo" aplicable a las cooperativas de vivienda que construyen y adjudican viviendas a sus asociados, dejando de lado todo el resto de las variantes existentes –Resolución SAC 693/1987.

Párrafo aparte merece la regulación de la prestación del servicio de vivienda a no asociados, a través de la Resolución SAC 56/1987 que veremos en el punto siguiente.

La prestación del servicio a no asociados

Dispone la resolución que las cooperativas de vivienda o las que cuenten con una sección destinada a esa actividad, sólo podrán prestar servicios a no asociados en los siguientes supuestos:

> **a)** Cuando fuere imprescindible a fin de alcanzar el número mínimo de unidades de vivienda que hagan económico el plan de construcción y los no asociados no pudieren adquirir tal carácter por las exigencias estatutarias en relación a una terminada condición personal para su ingreso;
>
> **b)** Los herederos de asociados fallecidos que no pudieren adquirir tal carácter por las mismas razones del inciso anterior.

En el primer supuesto el monto total de la operatoria no podrá exceder anualmente del 10% del volumen prestado a los asociados, lo que se medirá por su valor monetario. En el segundo supuesto no habrá limitación alguna.

Como se habrá visto, la Resolución se olvida del derecho constitucional a no asociarse que asiste tanto a los interesados que puedan unirse en el supuesto del punto a) o de los herederos que aceptasen la herencia, eventualmente se adjudicaran una unidad y no tuvieren interés en asociarse.

Según la norma la prestación de servicios a no asociados sólo se podrá hacer bajo las siguientes condiciones:

> **a)** La prestación de servicios a no asociados, cuando no estuviere autorizada por el estatuto social, deberá serlo por resolución de la asamblea. En este último caso, la autorización tendrá validez de un año, pudiendo ser renovada por períodos de igual duración.
>
> **b)** Si estuviere autorizada por el estatuto social, bastará una resolución del Consejo de Administración, para poner en aplicación la cláusula estatutaria.

c) En cualquier caso la cooperativa deberá remitir a la autoridad de aplicación y el órgano local competente, dentro de los QUINCE (15) días de adoptada la resolución respectiva, una comunicación especial haciéndole saber la misma y especificando las características de las operaciones que se propone realizar con terceros.

d) La prestación de servicios a no asociados no podrá hacerse en condiciones más favorables que las que rijan para los asociados.

e) La prestación de servicios a no asociados sólo podrá hacerse una vez que hayan sido prestados los servicios a los asociados, o simultáneamente, siempre que ello no implique desmedro o postergación de los servicios a los asociados.

f) Regirán para los no asociados las disposiciones legales, estatutarias y reglamentarias y las resoluciones de la cooperativa que rijan para los asociados en materia de prestación de servicios, sin perjuicio de que el Consejo de Administración pueda establecer recargos y tarifas diferenciales, nunca menores que los establecidos para los asociados.

g) Los no asociados, salvo los exceptuados legalmente, estarán sujetos, en relación con el servicio prestado, al pago de todo impuesto, tasa o contribución respecto de los cuales la cooperativa deba actuar por disposición legal como agente de retención, tanto en el orden nacional como en el provincial o municipal.

h) Cuando la cooperativa tenga establecida una tasa de incremento de capital en función de los servicios prestados conforme al artículo 27 de la Ley 20.337, corresponderá también su pago proporcional por los no asociados; esos importes se destinarán a incrementar la reserva especial del artículo 42 de la misma ley.

i) Las operaciones con no asociados deberán ser claramente individualizadas a los efectos de la registración contable y de la confección del balance, estado de resultado y demás cuadros anexos, debiéndose además hacer especial mención de ellas en la memoria anual del Consejo de Administración.

j) Los excedentes generados por la prestación de servicios a no asociados se destinarán a la reserva especial del artículo 42 de la Ley 20.337.

Los aportes que realizaren los asociados para la adquisición del terreno, urbanización, gastos de proyecto y honorarios profesionales, construcción o adquisición de la vivienda o espacios comunes, en ningún caso serán imputados a cuotas sociales. Se contabilizarán como un crédito a favor del asociado a cuenta del precio a pagar al momento de la suscripción de la escritura traslativa de dominio.

Se exceptúa de lo dispuesto en el artículo anterior las cooperativas de vivienda cuyo objeto social contemplare exclusivamente la entrega de unidades habitacionales en uso a sus

asociados.

Los asociados que renunciaren a la continuación en el plan de vivienda, los excluidos de la cooperativa y aquellos cuyo convenio fuere resuelto por la entidad por incumplimiento de las obligaciones a su cargo, podrán solicitar la devolución de los aportes realizados por los conceptos previstos anteriormente.

El reglamento podrá fijar un porcentaje de descuento en concepto de cláusula penal a cargo del asociado saliente, en ningún caso superior al 6% del total a reintegrar. Las sumas así retenidas ingresarán a la reserva especial del artículo 42 de la Ley 20.337.

También podrá condicionar la devolución prevista al reemplazo del asociado saliente por otro asociado, que designará el Consejo de Administración de conformidad a las normas reglamentarias internas, efectuándose el reembolso en la medida y oportunidades en que el reemplazante vaya efectivizando los aportes correspondientes.

En cualquier caso, el plazo para la devolución no podrá superar el término que dispuso el asociado saliente para efectuar los pagos. En caso de no existir asociados para el reemplazo, el saliente podrá proponer un reemplazante al Consejo de Administración el que en caso de denegatoria deberá expedirse por resolución fundada.

9. Insuficiencia normativa

La reglamentación de la autoridad de aplicación de la Ley 20337 ha sido insuficiente para atender a la realidad de las distintas variantes de cooperativas de vivienda y los distintos problemas a que da lugar la relación entre cooperativas y asociados en un contexto cambiante en el que la moneda no ha sido útil para fijar parámetros confiables para el manejo de las cuentas y para la previsibilidad de las obligaciones de la cooperativa y de los asociados.

En tal sentido, la autoridad de aplicación debiera haber regulado un mecanismo apto para receptar las variaciones de costos de manera de asegurar el mantenimiento de la ecuación económica financiera del plan, evitando la conflictividad que conlleva la aplicación unilateral de mayores costos.

Es más, de la pobre regulación existente y de la arbitrariedad de muchas de sus disposiciones, surgen vacíos legales de tal magnitud que habría sido preferible obviarla.

Pero donde más se ha notado la deficiencia regulatoria es en materia del control, respecto del cual, la autoridad de aplicación podría haber intervenido evitando no sólo conflictos sino el desprestigio innecesario del sistema cooperativo aplicado al acceso a la vivienda.

10. Cooperativas de Vivienda y Políticas Públicas

Sin perjuicio de ello, queda sentado que el problema de las cooperativas de vivienda ha sido algo más que la insuficiencia normativa.

En tal sentido han quedado abiertas las conclusiones del Congreso Argentino de la Cooperación de 2004 en lo que respecta al sector el que ya para entonces, requería de una reglamentación específica, dentro de los parámetros de la ley de cooperativas Nro. 20337, que contribuyera a resolver, por vía de la solidaridad, el problema social de la vivienda.

Se solicitaba el dictado de una ley nacional de vivienda que contemplase las siguientes pautas:

- El Estado debe promover e integrar la iniciativa privada. La política de vivienda, orientará y considerará especialmente en los casos de viviendas de interés social, a las entidades cooperativas y mutuales. En tal sentido les otorgará participación activa en los planes oficiales de vivienda en calidad de organismos ejecutores, previendo además la recaudación por parte de las entidades y el especial contralor de la aplicación de fondos públicos a su destino específico.
- Debe establecer un sistema crediticio con plazos, intereses y demás condiciones que guarden relación con los ingresos del grupo familiar de los prestatarios y que prevean la financiación de la totalidad del costo construcción de la vivienda.
- Debe posibilitar la creación y potenciación de mecanismos de financiamiento para la construcción y el acceso a la vivienda a través del sistema cooperativo, como por ejemplo la constitución de fondos fiduciarios con participación de activos de las cooperativas y con recursos del Sistema Federal de Vivienda.

Es importante destacar que también se reclamaba de los poderes públicos medidas de fomento para la actividad.

En síntesis se solicitaba al gobierno nacional:

- La urgente revisión sobre la utilización de los recursos del FONAVI en todas las provincias, como así también la implementación de mecanismos que permitan mejorar el recupero de los créditos.
- La instrumentación de políticas necesarias para que el sector de la economía solidaria pudiera participar en la distribución de los fondos FONAVI a través de una operatoria que no dependa de políticas circunstanciales de los gobiernos provinciales.
- La articulación de un sistema de garantías que permita la obtención de créditos a menor tasa de interés que las del sistema financiero.

- El establecimiento de mecanismos de variación de costos que permitan mantener la ecuación económica financiera de los planes que llevan adelante.

y a los gobiernos provinciales y municipales:

- La implementación de políticas de vivienda, que contemplen al sector cooperativo y mutual, que permita desarrollar el enorme potencial de las entidades en distintos pueblos y ciudades del país.
- Que se instrumenten mecanismos para que las tierras de las entidades cooperativas y mutuales estén exentas de abonar todo tipo de impuestos y tasas mientras los loteos se encuentren en gestión de crédito para la construcción de las viviendas.

Entretanto, el CAC 2012, instó a los mismos a:

- Incluir a las Cooperativas y Mutuales de Viviendas en los presupuestos de financiamiento de proyectos habitacionales en forma directa.
- Dar activa participación en los planes oficiales de vivienda en calidad de Órgano Ejecutor, previendo además la recaudación por parte de las Entidades y el especial contralor de la aplicación de fondos públicos a su destino especifico.
- Otorgar financiamiento para la construcción de viviendas e infraestructura y terreno, con tasas diferenciales respecto de los sectores financieros. En la actualidad, la aplicación de tasas de interés muy alta excluye de toda posibilidad de crédito hipotecario a muchos trabajadores. La calificación interna haría posible que el futuro adquiriente, pueda asumir una cuota razonable que guarde relación con los ingresos del grupo familiar.
- Aceptar como alternativa el Fideicomiso (Ley 24.441) para otorgar el financiamiento de la construcción posibilitando mediante el uso de los mecanismos que prevé la mencionada ley, con la participación de activos de las cooperativas y recursos de los organismos de financiamiento, logrando así, garantizar el recupero de los créditos.
- Proponer el cobro diferencial de los impuestos (Tasas y contribuciones) aplicados por los organismos Provinciales y Municipales, solo por el tiempo que dure la ejecución de los proyectos a los fines de no retrasar los avances de los mismos.
- Apoyar el Proyecto de ley de Promoción del HABITAT POPULAR del Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, que pretende fortalecer una acción pública que promueva la integración entre las operatoria habitacionales, la gestión territorial, la capacidad del manejo tributario y la democratización del proceso de toma de decisiones.
- Promover el acceso a la toma de créditos para la compra de maquinarias afectadas al proyecto habitacional, con tasas diferenciales a los sectores lucrativos, simplificando las burocracias a tal fin.
- Fomentar la creación de la cadena de valores, que pueda resultar en la vinculación de Cooperativas de Trabajo de la Res. Nº 3026 o del Programa Argentina Trabaja y las Cooperativas de Vivienda. De esa forma para unos se generarían puestos de trabajo y para otros el acceso a la vivienda digna.

11. El Anteproyecto de Ley de la Economía Social

Fogoneado por el INAES en lo que va de 2015, respecto de las cooperativas de vivienda el anteproyecto se limita a enunciar cinco ejes temáticos que transcribimos a continuación:

1. La inclusión de fórmulas de garantía de los depósitos de los asociados,
2. El requerimiento de un proyecto de viabilidad aprobado por la autoridad de aplicación.
3. La incorporación de una auditoría técnica de proyecto y de seguimiento de obra.
4. El establecimiento de responsabilidades solidarias para directivos, gerentes y auditorias respecto del cumplimiento de sus obligaciones.
5. La liquidación de la entidad por cumplimiento del objeto, una vez terminada la entrega de las viviendas.

Se observó con justicia en el **Foro de Cooperativas de Vivienda reunido en Azul el mes abril de 2015**, que:

1. **Garantía de depósitos.** Las cooperativas de vivienda no son entidades de ahorro y crédito: no reciben depósitos en carácter de ahorro sino aportaciones que se hacen en el marco de un plan de viviendas, conforme el Estatuto Social, el Reglamento Interno aprobado por la autoridad de aplicación y de conformidad con el convenio firmado con la cooperativa.
2. **Proyecto de viabilidad previo.** Las cooperativas definen un objetivo y el proyecto se vislumbra sobre la marcha en la propia asamblea. De acuerdo a lo que ésta dispone, se establece un aporte previo para los gastos del proyecto que debe ir nuevamente a la asamblea para su aprobación. Y con todo, las posibilidades de que el proyecto pueda construirse dependen de la financiación que respecto del mismo pueda obtenerse. Pretender que el proyecto sea un paso previo es desconocer la naturaleza de los procesos de gestación de los emprendimientos nacidos de cooperativas.
3. **Auditoría Técnica de Proyecto.** La participación de asesores técnicos en la generación del proyecto y la construcción de la obra ya es una exigencia legal en las reglamentaciones locales.
4. **Responsabilidades de directivos, gerentes y auditores.** El derecho vigente ya se ocupa del tema suficientemente.
5. **Liquidación por cumplimiento del objeto.** Implica desperdiciar la experiencia de dirigentes, asociados y colaboradores como partes de una estructura apta para el desarrollo de nuevos proyectos.

12. Inversión Pública en Viviendas y Cooperativas

Según informes oficiales la inversión en materia de vivienda de interés social tanto en concepto del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda Ley Nº 24.464) y Planes Federales ha aumentado considerablemente en los últimos años. Este aumento se ve en la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales tanto en dinero como en el número de soluciones habitacionales.

Coincidimos con Carlos Mansilla (en su ponencia LA VIVIENDA COOPERATIVA COMO FACTOR DE JUSTICIA SOCIAL Y REACTIVACIÓN ECONOMICA - CONGRESO ARGENTINO DE LAS COOPERATIVAS 2012) en que este incremento de la inversión en construcción de viviendas ha causado un efecto positivo, debiendo destacar que en términos mayoritarios ha sido dirigido a sectores vulnerables de la sociedad y en estado de emergencia habitacional, pero por cierto, los esfuerzos en tal sentido no han sido canalizados a través del movimiento cooperativo organizado, priorizando por el contrario a empresas constructoras y a municipios en forma directa.

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia Nº 902/2012 con muy ambiciosos objetivos en materia de vivienda social. Mediante este decreto se constituye el FONDO FIDUCIARIO PUBLICO denominado PROGRAMA CREDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

Contrariamente a lo esperado por el sector, todavía no se ha reglamentado la participación de las cooperativas en el marco del amplio espectro del Programa, que prevé la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente; el otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de éstas y otros destinos relacionados al acceso a la vivienda que determine la autoridad de aplicación.

En tal sentido, el sector cooperativo espera ansiosamente la firma de un convenio entre el Comité Ejecutivo del Programa y el INAES, que reconociendo la necesidad de incorporar a nuevos actores que se sumen al mismo, permita la participación en el Programa a las cooperativas.

El proyecto que se viene barajando entre las autoridades pondría énfasis en la posibilidad de que aquéllas y otras entidades asociativas y de la economía social que posean o adquieran terrenos ubicados en su ámbito de acción puedan participar aportando asimismo aptitud técnica y operativa para hacer frente a obras de infraestructura necesarias y dotar a los lotes que resulten de la subdivisión de macizos de terrenos ofrecidos a los beneficiarios del Programa, de los servicios que los hagan aptos para la operatoria.

13. Dos experiencias cooperativas

a) La experiencia del MTL

Respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nos referiremos a la del Movimiento Territorial de Liberación[7].

La cooperativa EMETELE la conforman miembros del MTL, una organización de trabajadores ocupados y desocupados, con el objetivo entrar en el marco previsto por la Ley 341 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La mencionada ley, garantiza el acceso a créditos para la compra de terrenos y construcción de viviendas a las familias que encaren procesos de organización colectiva, y se constituyan en cooperativas de vivienda.

Con el crédito recibido, el EMETELE, llevó adelante, en tiempo record, la construcción de un complejo de 326 viviendas en el barrio de Parque Patricios.

El mismo cuenta, además de las viviendas, con locales comerciales, una biblioteca popular y una antena de radio.

Para la construcción, el MTL contrató a la cooperativa de trabajo, conformada por militantes del mismo movimiento, que a su vez consiguió participar en otras obras y licitaciones.

La magnitud del proyecto, la velocidad en la que se construyó, el hecho de haber sido construido por quienes serán los futuros propietarios, la calidad de las viviendas y el diseño arquitectónico del complejo, son algunas de las características que hacen de la experiencia desarrollada por esta cooperativa un caso único y particular.

El complejo Monteagudo se emplaza en la actual manzana delimitada por las calles Cortejarena, Iguazú, Monteagudo y Famatina, precisamente en Monteagudo 597 del Parque Patricios.

Los destinatarios han sido los asociados a la Cooperativa de vivienda, crédito, consumo y construcción “EMETELE” Ltda., sobre la que recayó la responsabilidad ejecutiva.

El origen de los fondos corresponde a un crédito con garantía hipotecaria otorgado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad el que se fue acreditando conforme a los avances de obra con total normalidad.
El tiempo de ejecución fue de 30 meses y se construyeron 326 unidades, todas adjudicadas.

b) La experiencia de la Cooperativa de Viviendas 15 de Diciembre Ltda.

Respecto de la Provincia de Buenos Aires, nos referiremos al proyecto de esta entidad, de La Matanza.

Se trata de una cooperativa de vivienda que se fundó el día 14 de marzo de 1986, en función de la adscripción de los integrantes del grupo fundador a los principios y valores de la cooperación[8].

Con la compra de las tierras en el año 1987 al Estado Nacional en el Barrio de Ciudad Evita – Partido de la Matanza se comenzó la construcción de 165 viviendas, en etapas, una primera por autoconstrucción (57 viviendas), y una segunda mediante financiamiento compartido, juntamente con el Instituto de la Vivienda de la provincia de Buenos Aires (110 viviendas).

Véase que la Cooperativa tuvo que atravesar las distintas crisis que azotaron al país desde 1986 hasta el presente, incluyendo la de 1988/90, la de 1995, la de 2001 con la ruptura de la convertibilidad y todas sus consecuencias.

Sin embargo, hace años que el barrio está totalmente adjudicado, y se está escriturando.

El segundo e importante emprendimiento como participante, es llevado adelante por la Federación de Cooperativas de Viviendas del Partido de la Matanza (FE.COO.VI.MA)[9], también en el Partido de la Matanza, Localidad de Gregorio de Laferrere, de la que la entidad es asociada y hace años preside.

La Cooperativa de Viviendas 15 de Diciembre Ltda. Interviene en este emprendimiento, en el marco de un convenio interinstitucional que constituye un verdadero acto cooperativo de vivienda.

Se trata de un importante plan de viviendas, con un total de doscientos veintitrés, de tipo dúplex o de una planta, con todos los servicios, además del servicio agua/cloacas, medianeras, veredas y el pavimento interno (todo construido por la Cooperativa).

Otras 75 viviendas se han hecho directamente bajo gestión de la Cooperativa de viviendas Hogar Limitada -otra asociada a la Federación.

Ambos barrios trascienden no solo por la calidad y estilo de construcción sino por poseer todos los servicios (luz, agua, gas), sino también toda la infraestructura completa con agua y cloacas, como así también el pavimento interno, en un barrio que no posee ninguno de los servicios básicos y sus calles son de tierra.

El barrio está construido y adjudicado en un 90% y sigue adelante.

En este caso también, la caída de la convertibilidad ha complicado la gestión de la asistencia financiera brindada por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

7. Seguimos aquí a María Cristina Acosta Tomás Raspall Galli, en La articulación de las cooperativas de vivienda con el Estado y otros actores sociales, Documento 61.

8. La cooperativa tiene por objeto: a) Adquirir viviendas individuales o colectivas, construirlas, sea por administración o por medio de contratos con empresas del ramo, para entregarlas en uso o en propiedad a los asociados en las condiciones que se especifiquen en el reglamento respectivo; b) Adquirir terrenos para sí o para sus asociados, con destino a la vivienda propia; c) Ejecutar por administración o por medio de contratos con terceros las obras necesarias para la conservación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de sus asociados; d) Solicitar ante instituciones oficiales

o privadas los créditos necesarios para la construcción de la vivienda y gestionarlos en nombre de sus asociados para los mismos fines; e) Adquirir en el mercado los materiales y demás elementos necesarios para la construcción, con destino a su empleo por la cooperativa o el suministro a los asociados; f) Gestionar el curso de los poderes públicos para la realización de las obras viales necesarias, obras sanitarias y de desagües en la zona de influencia de la cooperativa; g) Proporcionar a los asociados el asesoramiento en todo lo relacionado con el problema de su vivienda, brindándoles los servicios técnicos y la asistencia jurídica necesaria; h) al fomento de los hábitos de economía y previsión entre los asociados, La cooperativa excluye de sus objetivos las operaciones de ahorro o préstamos para la vivienda u otros fines; i) Fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa.

9. La Federación tiene por objeto para sí misma, para sus entidades asociadas y terceros, lo siguiente: **a)** Prestar los servicios a las Cooperativas asociadas mediante la preparación y ejecución de planes de viviendas por sí o por terceros, para la adjudicación a los asociados de las mismas en las condiciones que establezca la Federación, **b)** Otorgar préstamos a las Cooperativas asociadas para el cumplimiento de los fines encuadrados en su objeto social, **c)** Prestar a las entidades asociadas los servicios de auditoría y contralor que se estipulen con cada uno de ellas, en relación con obras y fondos determinados, asesoramiento jurídico, contable, laboral, previsional, impositivo, técnico (ingeniería, arquitectura), y de organización administrativa conjuntamente con otros que se organicen y que serán materia de acuerdos especiales con las entidades asociadas; **d)** Organizar para las Cooperativas asociadas cursos, cursillos, seminarios, conferencias, publicaciones y toda otra actividad cultural en cumplimiento de lo establecido sobre educación y capacitación cooperativa; **e)** Adquirir terrenos para sí o para sus entidades asociadas con destino a la vivienda propia; **f)** Ejecutar por administración o por medio de contratos con terceros las obras necesarias para la conservación, ampliación o mejoramiento de las viviendas de sus asociadas; **g)** Solicitar ante instituciones oficiales o privadas los créditos necesarios para la construcción de planes y/o conjuntos de viviendas y redes de infraestructuras, gestionarlos para sí misma y en nombre de sus asociadas para los mismos fines; **h)** Adquirir en el mercado los materiales y demás elementos necesarios para la construcción, con destino a su empleo por la Federación o al suministro a las Cooperativas asociadas; **i)** Gestionar el concurso de los poderes públicos para la realización de las obras viales necesarias, obras sanitarias y de desagües en la zona de influencia de la Federación; **j)** Proporcionar a los asociados el asesoramiento en todo lo relacionado con el problema de los planes de vivienda, brindándoles los servicios técnicos y la asistencia jurídica necesarios; **k)** Adquirir o producir por cuenta de la Federación, para sí o para ser distribuidos entre las Cooperativas asociadas, artículos y/o materiales de la construcción, para sí o para sus asociadas. **l)** La realización integral de obras públicas y prestación de servicios públicos como concesionaria, agente o cualquier otro carácter, para sí o para sus asociadas; **m)** Construcción y conservación de pavimentos y caminos, repavimentación urbana y rural, en todas sus etapas; **n)** Proveer energía eléctrica destinada al uso particular y público, comprendiendo tanto el servicio suburbano, como la electrificación rural. A tales efectos podrá adquirirla o generarla, introducirla, transformarla y distribuirla, como así también ejecución de obras de alumbrado y mantenimiento del alumbrado público, hacer lecturas y colocación de medidores públicos y privados; **ñ)** Proveer de una red telefónica automática destinada al servicio particular y público en el área urbana o rural, a cuyo efecto podrá adquirirla y/o construirla e instalarla; **o)** Prestar otros servicios como el de gas, hielo y cámaras frigoríficas, que promuevan al bienestar de las entidades asociadas y de la comunidad, a cuyo efecto podrá realizar las construcciones e instalaciones necesarias; **p)** Construir, hacer construir, aprovechar y administrar, una red de desagües de líquidos cloacales e industriales, estos últimos previamente tratados “in situ”, de acuerdo a las reglamentaciones y normas técnicas vigentes; **q)** Construir, hacer construir, aprovechar y administrar una red de distribución de agua potable con la respectiva captación de la fuente y tratamiento potabilizador y todos aquellos dispositivos técnicamente necesarios para surtir de agua corriente a la población; **r)** Construir o hacer construir los desagües pluviales cuando las autoridades correspondientes no lo hicieren y su falta u obstrucción pueden ser motivo de inconvenientes para las obras indicadas en los acápites y/o cuando faltando estas en las zonas puedan afectar al funcionamiento de la o las zonas construidas o en construcción. Construir y administrar por si los desagües pluviales como así también las redes de agua potable, gas, etc., cercos y veredas, tapiales, rellenado, acondicionamiento de suelos urbanos y rurales, alcantarillas, puentes, cunetas, badenes, etc., a sus entidades asociadas y no asociadas en las condiciones que fija la autoridad de aplicación; **s)** Adquirir, elaborar, fabricar, importar directamente y/o hacer instalar, distribuir, toda clase de materiales, útiles, enceres, artefactos, sanitarios, cámaras, filtros clorinadores, cañerías, repuestos y productos y maquinarias de todo tipo, etc., destinados a toda clase de instalaciones relacionadas con los servicios y fines específicos que preste la Federación y que sean de su competencia. Podrá también adquirirse equipos de limpieza y carros atmosféricos destinados al desagote de las cámaras sépticas; **t)** Gestionar ante los poderes públicos, sean nacionales, provinciales o comunales, las normas legales que tiendan al perfeccionamiento de servicios que preste la Federación; **u)** Proveer sistemas de recolección, clasificación y/o reciclaje de residuos, haciendo extensivo este aspecto a la recolección de residuos patológicos, industriales y peligrosos, en todas sus etapas; **v)** Reparaciones en general que permitan el funcionamiento de bienes en desuso o subutilizados, destinados a mejorar la calidad de vida de la población; **w)** Fomentar por todos los medios posibles los hábitos de economía y previsión entre las Entidades asociadas; **x)** En general, realizar toda operación que redunde en beneficio de sus cooperativas asociadas dentro del espíritu del principio de la Cooperación y de este Estatuto; **y)** Las operaciones con terceros serán reglamentadas, según lo establezcan la autoridad de aplicación, entes regulador y normas vigentes; **z)** Fomentar el espíritu de solidaridad y ayuda mutua entre las entidades asociadas y cumplir con el fin de crear una conciencia Cooperativa.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

untrefvirtual
modalidad a distancia

Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades Sin Fines de Lucro

Unidad 2

Cooperativismo y Educación

Mg. Jorgelina Flury

Índice

Introducción

1. **La gestión cooperativa y la gestión social de las instituciones educativas**
    1. Escuelas de gestión cooperativa
    2. Escuelas de gestión social
2. **La pedagogía cooperativa: conocimiento y acción.**
3. **La educación cooperativa en todas las escuelas y en la formación docente.**
4. **Dispositivos cooperativistas y democratización educativa. Comentarios finales**

Bibliografía citada

Introducción

El **cooperativismo** y la **educación** constituyen campos que se interpelan mutuamente, por un lado porque la construcción de un sistema socio-económico alternativo requiere de una educación que dispute las construcciones de sentido hegemónicas, y por el otro, porque una educación emancipadora y democratizadora encuentra mayores cauces de realización a través de dispositivos cooperativos o

asociativos. Para decirlo en palabras más simples: la construcción de otra economía requiere volver a preguntarse por el sentido de la educación y la realización de otra educación sería posible preguntándonos para qué economía.

Si partimos desde el movimiento cooperativista, la educación siempre ha sido una actividad altamente valorada. Además de ser practicada como modo de reproducción de experiencias alternativas, fue formulada explícitamente como doctrina a través de lo que hoy se conoce como el quinto principio cooperativo de Educación, formación e información (ACI, 1995)[1]. Previo a esta enunciación, fue practicada por los obreros que se volcaban hacia el asociativismo en el contexto de la Revolución Industrial, cuando una vez atendidas las situaciones de urgencia que requerían de auxilios mutuos, comenzarán a desarrollarse experiencias educativas autogestivas, como las impulsadas por los Pioneros de Rochdale en Inglaterra, entre otras (Holyoake, 1975). En Argentina la educación cooperativa fue incorporada como precepto legal en el régimen jurídico que regula a estas entidades, en la Ley 20.337, que describe a las cooperativas como aquellas fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios, con determinados caracteres, entre los cuales se menciona el fomento de la educación (inc.8).

Esta preocupación por la educación que se da desde el espacio del cooperativismo y de la economía social, fue dando lugar a iniciativas tanto en el ámbito **no formal:** dirigidas a sus asociados, trabajadores, usuarios, y comunidad y en el ámbito de la **educación formal,** dando origen a cooperativas de escolares y a la conformación de instituciones (escuelas, institutos, jardines de infantes) bajo la forma jurídica del cooperativismo.

Por otro lado, si partimos desde la regulación del sistema educativo en su conjunto, apreciaremos que la Ley de Educación Nacional n° 26.206 (LNE) reconoce que toda la educación es pública, pero distingue entre 3 (o 4) tipos de gestión de las instituciones educativas (artículos 13, 14 y 23): la gestión estatal, la gestión privada, y la gestión social o cooperativa (las cuales son diferentes pero comparten algunos principios que precisaremos luego). Además esta norma señala la importancia de trabajar el cooperativismo y mutualismo como **contenido curricular** y **procedimiento de enseñanza-aprendizaje** al interior de todas las escuelas (no de sólo las escuelas cooperativas y de gestión social), incluida la formación docente correspondiente (artículo 90).

A esta incorporación, siguieron otras modificaciones al marco jurídico educativo de las provincias, 9 de ellas cambiaron sus leyes de educación después de promulgada la LNE de 2006 para incluir estos contenidos (en todos los procesos de formación y enunciados como fines y objetivos de la educación),

[1] . Las cooperativas brindan educación y entrenamiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Las cooperativas informan al público en general, particularmente a jóvenes y creadores de opinión, acerca de la naturaleza y beneficios del cooperativismo.

las que se suman a las 5 provincias que ya concebían la inclusión de esos contenidos previamente.

En esta clase trataremos el tema del Cooperativismo y la Educación, refiriéndonos principalmente a las diferentes configuraciones que puede asumir la gestión cooperativa y la gestión social **de las instituciones educativas**, aunque también haremos un abordaje más breve de las características ideales de una pedagogía cooperativa y de las diversas formas en que puede darse la educación cooperativa, incluyendo el cooperativismo escolar.

Estos aspectos se encuentran íntimamente vinculados y creemos que es necesario considerarlos en forma conjunta en tanto pueden dar lugar a políticas públicas integrales.

1. La Gestión cooperativa y la gestión social de las instituciones educativas

¿De dónde surgen estas escuelas? ¿Podemos encontrar un origen común?

Sin ánimo de hacer una extensiva reseña, vale recordar que el anarquismo, que fue una de las vertientes doctrinarias de la economía social decimonónica, desarrolló experiencias de educación de diverso orden, entre las que se destacan las “escuelas racionalistas”, impulsadas por Ferrer y Guardia, que buscaban formar en valores antagónicos a los de la sociedad capitalista (Imen, 2009).

En nuestro país las colectividades de inmigrantes crearon escuelas de base asociativa. Entre las décadas de 1870 y 1880 frente a un total de 14.000 alumnos en Escuelas de la CABA, un total de 2.800 estaban en escuelas de la colectividad italiana. La sociedad de socorros mutuos La Fraternal fue la que hizo funcionar una escuela para niños negros, demostrando su vocación para atender a una población con necesidades específicas vinculadas a su origen, cultura y vivencias de desarraigo. (Distéfano, 2002).

Pero hacia fines de siglo XIX, el avance del Estado ampliando el acceso y elevando el prestigio de la educación pública generó unas condiciones que hicieron desaparecer a muchas de estas iniciativas que se sostenían con el aporte económico de sus asociados o fundadores.

En las últimas décadas del siglo pasado, frente a la nueva cuestión social (Castel, 1997) tanto en Europa como en Latinoamérica se multiplicaron las experiencias de autogestión, en las cuales las organizaciones se destacan como factores importantes de coordinación política y social, que reivindican el principio de reciprocidad en sus actividades económicas y al mismo tiempo construyen modelos de participación ciudadana activa en sus empresas colectivas. Estas iniciativas fueron estudiadas por Laville (2004) y valoradas en el sentido de que han ofrecido a sus integrantes la posibilidad de un encuentro en un espacio público, en el cual "contribuir a la construcción de un mundo común indispensable a la democracia a través de un compromiso voluntario que trata la pluralidad de opiniones, la conflictividad de intereses y la diferencia de perspectivas". En esta dinámica de autogestión reconocemos las experiencias de instituciones de educación formal y no formal que surgieron en las últimas décadas en nuestro país, a partir de la iniciativa de movimientos sociales territoriales surgidos en ámbitos rurales y urbanos, comunidades que se organizaron para crear jardines maternales que posteriormente desarrollaron otros niveles educativos, bachilleratos populares, cooperativas de trabajo o de familias que llevaban adelante instituciones escolares.

Sin embargo, no son pocas las discusiones que se han dado en torno del alcance sistémico de este tipo de instituciones educativas, ya que las mismas han sido vistas a menudo como una re-significación del espacio público no estatal, o como indicios de una democracia descentrada, pero en otros casos fueron señaladas por su contribución a la fragmentación del sistema educativo.

Al respecto, es útil distinguir *a priori* entre el sentido de autonomía neoliberal ligado a la descentralización con una lógica mercantil, de la autonomía ligada a las tradicionales libertarias y a los ideales de emancipación como el que se manifiesta en las experiencias educativas surgidas desde la base y que aquí estamos ponderando (Feldfeber, 2003; Gluz, 2009).

Actualmente, existe un mayor consenso académico y político en torno de identificar estas experiencias cooperativas y de gestión social con la autonomía en términos "positivos" y de conjugar su tratamiento con la finalidad de promover políticas públicas que tiendan a fortalecer al sector.

Si bien las instituciones educativas cooperativas y de gestión social poseen particularidades sobre las que nos explayaremos, ambos tipos de instituciones fueron incorporadas en forma conjunta en la norma legal referida en la introducción (Ley 26.206):

> *Art. 13. El Estado, las provincias, y la Ciudad Autónoma de BS. As. reconocen, autorizan y supervisan el funcionamiento de instituciones educativas de gestión privada, confesionales o no confesionales, de* ***gestión cooperativa y de gestión social****.*
>
> *Art. 14: El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas*

reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, ***gestión cooperativa y gestión social****, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.*

Art. 23: Están comprendidas en la presente ley las instituciones que brinden Educación Inicial: a) De gestión estatal; b) De gestión privada ***y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otros.***

Art. 140: El Consejo Federal de Educación acordará los criterios generales y comunes para orientar, previo análisis y relevamiento de la situación en cada jurisdicción, el encuadramiento legal de las instituciones educativas ***de gestión cooperativa y social*** *y las normas que regirán su reconocimiento, autorización y supervisión.*

Por otra parte, más allá de esta conjunción que de algún modo nos sugiere el tratamiento normativo existe una afinidad que se expresa en un origen común y en unas particularidades al interior de las **prácticas** de las instituciones, las cuales se reconocen en una concepción democratizadora de la educación presente en:

1) **el modelo de gobierno del establecimiento escolar**: formas de conducción colectivas, configuraciones de roles más flexibles, toma de decisiones democrática y participativa, incorporación de las demandas y necesidades de los estudiantes y familias en la vida institucional, 2) **las teorías pedagógicas** que orientan el modo de transitar la experiencia educativa: basadas principalmente en la pedagogía crítica y la educación popular y emancipadora, y 3) **los contenidos curriculares** que singularizan el proyecto educativo institucional, los que en muchos casos tienen una fuerte impronta cooperativa y/o asociativa, incluso promoviendo el cooperativismo y/o mutualismo escolar.

En este sentido podemos citar cómo en la provincia de Buenos Aires se creó una asociación y una federación que agrupa a entidades educativas de gestión social junto a algunas escuelas cooperativas. La Asociación de Educación de Gestión Social, organiza anualmente desde 2007 Congresos Nacionales sobre la Educación de Gestión Social los cuales reúnen a cientos de experiencias de todo el país con el fin de analizar y avanzar en propuestas hacia este sector. Atendiendo a la cuestión de la diversidad, las escuelas de gestión social agrupadas en FECEABA junto a muchas escuelas cooperativas presentaron una ponencia en el Pre Congreso Argentino de la Cooperación 2012 en el cual manifestaron la necesidad de acelerar los tiempos históricos de transformación, poniendo en práctica metodologías y abordajes de la educación popular y criterios de inclusión, apostando “como EGS a incluir la diferencia para excluir la desigualdad”.

Habiendo realizado esta primera aproximación a sus aspectos comunes, nos concentraremos en los 2 puntos que siguen en las particularidades que definen a las escuelas de gestión cooperativa por un lado y a las escuelas de gestión social, por otro lado.

1.1 Escuelas de gestión cooperativa

Las Cooperativas de Educación pueden tener diferentes formas dependiendo en cada caso de cómo se defina “el acto cooperativo”, lo que determina a su vez una configuración variable en cuanto a la composición de sus asociados.

- **Cooperativas de Trabajo**: en este caso el **acto cooperativo** reside en el aporte personal e intransferible de trabajo que hacen: docentes, personal administrativo, auxiliares y todas las personas que posibilitan el funcionamiento integral de la escuela. Estas personas que con sus saberes y habilidades diversas y complementarias trabajan en la institución, serán los asociados a la cooperativa.

En este caso **las familias** realizan la contratación de los servicios de la entidad, como si fuese una escuela privada, aunque puede ocurrir que consideran el hecho de que la escuela sea una cooperativa de trabajo en la elección, dado que esto puede imprimirle, como decíamos más arriba un sesgo particular a los contenidos y a las prácticas de enseñanza-aprendizaje, así como incidir de manera más amplia en la cultura escolar, incorporando las voces de las familias y de la comunidad.

Los **docentes y no docentes**, de manera democrática, adoptan un estatuto, eligen la organización interna, llevan adelante funciones pedagógicas, administrativas y operativas que sustentan el funcionamiento de la institución escolar. Como en toda cooperativa, cada uno de ellos tiene un voto en las instancias de decisión (asambleas, reuniones, comisiones). Por supuesto que el margen de decisión en materia educativa-pedagógica está condicionado por lo que el Estado permite al nivel decisorio micro del sistema educativo, es decir al nivel de escuelas de cada jurisdicción. Los ingresos económicos que perciben, en función de las cuotas abonadas por las familias o en función de los subsidios u otros ingresos recibidos, hacen posible el sostenimiento económico de la entidad.

La **retribución** recibida por los asociados se hace efectiva a través de una serie de retiros a cuenta de los excedentes, cuyo criterio de distribución se decide en la asamblea y que por lo general se especifica en el reglamento interno de la cooperativa. En dicho instrumento se puede disponer de qué forma se remunera al trabajo tanto al personal docente, al directivo, como al personal no docente. En este ámbito existen diferentes orientaciones. Mientras que en algunas escuelas se utiliza un criterio externo como el escalafón para determinar cuál es la remuneración que corresponde a cada cargo, en otros casos se utiliza un criterio de equidad considerando las horas de trabajo o se establecen criterios combinados considerando la antigüedad, el tipo de tarea, la responsabilidad, formación, etc. Todas las remuneraciones mensuales que reciben los asociados que trabajan son pagos a cuenta del excedente final que se conocerá con precisión cuando se realice el Balance de la Cooperativa a fin de ejercicio, que coincide, en general, con la finalización del año escolar.

En síntesis los docentes y no docentes AUTOGESTIONAN un proyecto educativo. A diferencia de las instituciones educativas privadas, en las cooperativas no existe lucro, aunque como vimos se distribuyan los excedentes derivados de la actividad. El objetivo de los asociados consiste en procurarse un trabajo de calidad en cooperación, para lo cual tienen que preocuparse por la mejora permanente de sus tareas y el prestigio de la institución, lo que repercute de forma positiva en las familias que se interesen por matricular a sus hijos en esa Cooperativa.

El **origen** de estas cooperativas de trabajo de educación es diverso, en algunos casos la cooperativa se constituye por una preocupación de la comunidad educativa de prestar un servicio de calidad inexistente en determinada locación, en otros casos los asociados procuran constituir un proyecto educativo singular y consideran que la cooperativa les permitirá contar con un margen de acciones y decisiones en el gobierno de la escuela que otros modelos de gestión no habilitan. También se han constituido cooperativas de trabajo a partir de la quiebra o cierre inminente de escuelas de gestión privada, con un proceso asimilable al de las fábricas recuperadas por sus trabajadores.

Escuela Cooperativa Mundo Nuevo, CABA

- **Cooperativas de familias asociadas y escuelas mutualistas**: El **acto cooperativo** está dado por el acceso a la educación formal a través de la *colectivización* de la demanda, principio que caracteriza a todas las cooperativas de *consumo*.

Las **familias** auto-organizan la institución educativa de acuerdo con las normativas del sistema educativo, y recurriendo a la contratación del personal idóneo para conformar el equipo docente y no docente que corresponde a ese nivel educacional. Las familias tienen poder de decisión en aspectos administrativo-institucionales y también en aspectos pedagógico-didácticos, mientras que el personal

docente y no docente es contratado por la cooperativa en relación de dependencia, teniendo cada uno poder de decisión en sus respectivos ámbitos de incumbencia técnica u operativa.

Cooperativa de trabajo de Educación "Olga Cossettini" (Capilla del Monte)

Este tipo de cooperativa se caracteriza por una **rotación de asociados** bastante importante ya que las familias permanecen como asociadas mientras sus hijos se encuentran transitando sus estudios. Aunque puede que los estatutos permitan la continuidad de los mismos, pero, en este caso, el incentivo no es tan gravitante como cuando sus hijos se encuentran transitando la escolarización.

Las familias administran la entidad y por lo tanto deben resolver, de manera democrática, la cuota que tienen que abonar como para que la misma se auto-sustente económicamente, teniendo en cuenta los aportes que se reciben en determinados casos en concepto de subsidios u otros que la escuela pueda obtener a través de servicios complementarios (fotocopiadora, buffet, etc).

Escuela cooperativa AMUYEN, Mar del Plata.

En nuestro país también existen escuelas que tienen una lógica muy similar a este tipo de cooperativas pero adoptan **la figura jurídica de mutuales**, como por ejemplo la Asociación Mutual de Servicios Educativos de Puerto Madryn, una escuela de nivel inicial, primario y secundario basada fundamentalmente en los siguientes principios: La participación: de las familias, estudiantes y docentes y la organización democrática: a través de la existencia de espacios formales de participación, como la Asamblea, el Consejo Directivo, la Comisión de Enseñanza, el Consejo de Delegados, el Consejo de Aula.

- **Cooperativas de provisión de servicios educativos**: en estas cooperativas los asociados son personas físicas o jurídicas dedicadas a la educación que tienen por finalidad proveerse de determinados servicios en cooperación, que les permitan desarrollar su actividad de

enseñanza. Por ejemplo en determinadas localidades que distan de las universidades e institutos de educación superior, algunos de ellos conforman una cooperativa de este tipo para alquilar y mantener la infraestructura de una sede en esas localidades. Otro ejemplo es cuando un grupo de docentes de idiomas constituye una cooperativa para alquilar una casa, compartir recursos tecnológicos y solventar el costo del personal administrativo que presta servicios a todos ellos. Estos mismos docentes de idioma ¿Podrían constituir una cooperativa de trabajo? Sí, podrían hacerlo pero en este último caso todas las personas que trabajen en la cooperativa deben ser asociados y no pueden tener empleados. En cambio en las cooperativas de provisión sí es posible contratar empleados, en tanto el acto cooperativo no es el trabajo, sino el acceso en forma conjunta por parte de esos docentes de servicios ligados a determinada infraestructura educativa.

- **Cooperativas Mixtas**: se trata de una cooperativa que es combinación de las dos primeras, en donde los docentes y las familias son todos asociados, de manera que cada uno participa con un voto. En este caso la dificultad mayor está dada por la necesidad de conciliar intereses entre los asociados usuarios del servicio educativo y los usuarios docentes, ya que estos no siempre son coincidentes. Han existido algunas experiencias en Argentina, que luego mutaron a cooperativas de trabajo.

Otra forma de participación tradicional de las familias en la educación se ha dado en los colegios públicos, a través de las Cooperadoras (no Cooperativas). Las cooperadoras convocan a la comunidad educativa a colaborar económica y socialmente para subsanar o co-administrar cuestiones que hacen al mantenimiento de la infraestructura escolar, recursos didácticos, limpieza, fotocopias, libros, juegotecas, ayuda a familias necesitadas, pago de transporte para excursiones o para llevar a los chicos a actividades complementarias como natación, entre otras. En este caso más que una participación en la educación, la cooperadora escolar se ha convertido en un instrumento para el financiamiento parcial de la Educación Pública. Este tema se verá en el módulo de Asociaciones civiles.

Cooperativas de Educación		
De Trabajo	**De Consumo (provisión de servicios de enseñanza)**	**De Provisión (provisión de servicios a educadores o a instituciones educativas)**
Asociados: docentes y no docentes. **Acto cooperativo**: generación de trabajo digno como docentes y no docentes a través de la autogestión. No apropiación plusvalía.	**Asociados**: las familias. **Acto cooperativo**: servicios de educación destinados a los asociados. **Trabajo**: Docentes y trabajadores no docentes: relación de dependencia.	**Asociados**: docentes o directivos “fundadores”/ instituciones educativas. **Acto cooperativo**: servicios que fortalecen al asociado desde la oferta de su actividad (provisión de infraestructura, elementos

Trabajo: no pueden tener personal en relación de dependencia.
Las Familias contratan los servicios de la Entidad como si fuera una Escuela Privada.
Financiamiento: cuotas que aportan las familias (no asociados) y subsidios que pueden obtener.
Distribución de excedentes y anticipos, según aporte de trabajo y de acuerdo con reglamento (dilema entre criterios propios y los del mercado).
Dilema entre mayor apertura, becas y cobertura de costos del servicio.

Contradicción: personal estable no es asociado.

Rotación de asociados: asociados "egresan" con sus hij@s.

Financiamiento: Las cuotas abonadas por las familias asociadas + subsidios que puedan obtener.

Dilema entre mayor inclusión y mejores condiciones y beneficios para el personal.

didácticos, gestión administrativa, "intermediación entre la oferta y la demanda").

Trabajo: Otros docentes y trabajadores no docentes: pueden estar en relación de dependencia porque no es cooperativa de trabajo.

Financiamiento: Las cuotas abonadas por los estudiantes (no asociados) + subsidios que puedan obtener.

1.2 Escuelas de gestión social

Hemos realizado una caracterización de las escuelas cooperativas y sus diversas formas, sin embargo resulta más complejo precisar las particularidades de las **escuelas de gestión social**, justamente por su gran diversidad. Para empezar, a diferencia de las cooperativas, poseen una **variedad de personerías jurídicas**: fundaciones, asociaciones civiles sin fines de lucro, empresas recuperadas, mutuales y clubes que alojan bachilleratos populares, proyectos educativos de los movimientos sociales y campesinos, etc.

A priori podemos identificar como elementos comunes: una **matriz comunitaria** y la voluntad de ser reconocidos como parte de la educación pública (no estatal) y no dentro de un espacio de gestión privada que no sienten como propio.

El Consejo Federal de Educación a través de la Resolución 33/07 buscó crear un instrumento haciendo circular un borrador para avanzar en la definición de algunos criterios generales que permitan al Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocer, autorizar y supervisar a estas instituciones educativas.

Así, este borrador presentado como anexo I de la mencionada resolución se constituyó en un disparador para la discusión de las **características principales** de las escuelas de gestión social:

Haciendo de alguna manera una síntesis de estos rasgos comunes, podemos decir que a estas instituciones educativas las singulariza:

- una gestión escolar promovida por organizaciones sociales, abierta y gratuita, orientada al trabajo con población en situación de vulnerabilidad social.

- la capacidad de desarrollar estrategias de retención de población con dificultades para permanecer en otro tipo de establecimientos del sistema educativo, a partir de acciones innovadoras.

- una gestión comunitaria, que se traduce en equipos de gestión colegiada para el gobierno democrático de la escuela y en la implementación participativa de proyectos socioeducativos[2].

Sin embargo más allá de esta caracterización general, el Consejo Federal de Educación no ha reglamentado su funcionamiento aún. Como consecuencia de esta falta de reglamentación, en la mayor parte de las jurisdicciones estas escuelas permanecen bajo la órbita de la Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (DIPREGEP) o similar organismo.

Sólo dos provincias cuentan con dependencias especializadas en fijar políticas para el sector: Río Negro y Mendoza. Entre Ríos, por su parte, emitió una resolución que las reglamenta dentro de su territorio.

Para avanzar, en el marco de lo dispuesto por el artículo 140º de la Ley de Educación Nacional, en el encuadramiento legal de estas instituciones y las normas para su reconocimiento,

[2] Resolución 33/07 Ministerio de Educación de la Nación.

autorización y supervisión, sería necesario emprender el **relevamiento de la situación en cada jurisdicción** de aquellas unidades educativas que se encuentren en funcionamiento y se autodefinen como escuelas de gestión social. Sin embargo los avances al respecto lamentablemente son escasos y sólo se cuenta hasta la fecha (junio de 2016) con un registro provisorio y muy parcial, realizado por la propia Asociación Nacional de Educación de Gestión Social.

La ausencia generalizada de una reglamentación y de un registro en todas las jurisdicciones tiene consecuencias que afectan:

- **La aplicación de políticas públicas**: como por ej. las políticas de inclusión digital como el Programa Conectar Igualdad que proporcionaba *netbooks* a todos los alumnos y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal, en principio no se aplicaron a los estudiantes de escuelas de gestión social. Otro ejemplo es la adjudicación de una frecuencia de radio prevista en la Ley de Servicios Audiovisuales a todas las escuelas estatales, a la que las escuelas de gestión social tuvieron que acceder a través de un reclamo por Defensoría pública.

- **El financiamiento integral**: en este aspecto las situaciones son muy variadas, en general se ha conseguido que el Estado subsidie los salarios docentes, pero la comunidad se debe hacer cargo del mantenimiento del edificio, del personal auxiliar y administrativo, bibliotecas, útiles escolares. Para ello cada comunidad organiza diversos eventos o incluso de acuerdo a sus oficios realizan diferentes aportes de trabajo a la escuela, abonando además una pequeña cuota. Sin embargo esto no es suficiente y muchas de estas escuelas padecen problemas graves de infraestructura escolar, entre otros. Las escuelas de gestión social reclaman un financiamiento integral, para poder cumplir con la gratuidad total, pero manteniendo la autonomía para definir su proyecto político-pedagógico. Tal como sostiene Gadotti (2013), las clases populares que experimentan como protagonistas la educación popular "ponen en cuestión una concepción de la educación en nombre de la cual un contingente cada vez mayor de niños es excluido. No quieren sólo estar matriculados en la escuela pública. Quieren ver allí valorizada su cultura. Pero advertimos, que las escuelas de gestión social no quieren ser "escuelas de pobres para pobres", por lo tanto se requiere la urgente inversión pública para que las mismas no tiendan a reproducir las mismas condiciones de pobreza edilicia y de recursos materiales en que muchas de las comunidades promotoras se encuentran.

- **La legalidad de los títulos emitidos**: si bien se han realizado avances en este sentido, en muchos casos los títulos que expiden carecen de validez, lo cual impide su sustentabilidad académica, en tanto no pueden garantizar credenciales que permitan a sus egresados proseguir otros estudios o ingresar al mercado formal de trabajo.

En cuanto a los docentes, las escuelas de gestión social abogan por el respeto en la elección de los maestros, profesores y talleristas en función de los proyectos pedagógicos institucionales, pero teniendo en cuenta, por supuesto, los títulos habilitantes. Esto se debe a que el trabajo docente en estas instituciones se reivindica como un trabajo de compromiso con la comunidad y con el territorio. A su vez el proyecto pedagógico no se piensa como una materia a ser definida por los expertos en educación sino que se participa a los docentes, los estudiantes y las familias[3].

Sin embargo, esta búsqueda de autonomía y al mismo tiempo de reconocimiento y financiamiento estatal que les permita sostener la gratuidad, les plantea una ***tensión*** *constitutiva entre su proyecto político y la inserción en un campo muy regulado como lo es el sistema escolar (Gluz, 2013).*

Escuela "Creciendo Juntos" con 25 años de existencia en Moreno, Provincia de Buenos Aires.

Escuela de la Familia Agrícola (Misiones)

[3] La educación en debate. Suplemento Le Monde Diplomatique n° 36, noviembre 2015.

2. La Pedagogía Cooperativa: Conocimiento y Acción

¿Es posible hablar de una pedagogía cooperativa? ¿Cómo podríamos caracterizarla?

A priori podemos decir que muchas escuelas cooperativas, principalmente las que son constituidas por educadores (de trabajo) y también muchas escuelas de gestión social, se inclinan por trabajar de manera deliberada con unas **prácticas pedagógicas alternativas** que se caracterizan por la **cooperación** y que convocan:

- al trabajo grupal y colaborativo,
- a la participación y toma de decisiones democrática para resolver cuestiones que hacen a la cotidianeidad de los estudiantes,
- al cuidado de los útiles y del espacio áulico en forma cooperativa,
- al fomento del uso de la propia voz y la escucha atenta con sus compañeros y docentes,
- a la representación de intereses colectivos,
- a la negociación de acuerdos de convivencia, entre otros.

Podríamos decir que una **pedagogía es cooperativa** cuando incorpora en las dimensiones del conocimiento y de la acción, la cooperación y la reciprocidad; promoviendo el aprendizaje de la autogestión, la participación democrática y la ayuda mutua, y respondiendo de este modo a la pregunta filosófica por la convivencia con una formación orientada al bien común que incorpore las diferencias y la pluralidad de perspectivas.

Quizá algunos de estos objetivos u orientaciones podemos encontrarlos en el proyecto educativo institucional de otras escuelas, públicas de gestión estatal e incluso en algunos proyectos alternativos de escuelas de gestión privada. Pero **la diferencia en las escuelas cooperativas y de gestión social**, radica en que aquella pedagogía se encuentra presente en la cultura de la organización, no se queda en enunciaciones o ideales o en prácticas de aula desvinculadas de la vida escolar, sino los dispositivos didáctico-pedagógicos se corresponden con el modo de habitar la escuela en esa situación en particular.

Por ello es que la pedagogía que se promueve en las escuelas cooperativas y de gestión social tiende a formar subjetividades en torno de la búsqueda del bien común construido sobre las capacidades y deseos de todos, de tal modo que el tránsito por la institución escolar se constituya en una experiencia significativa para el sujeto. Nora Gluz (2013) al

analizar las experiencias educativas de los movimientos sociales, afirma que "sus prácticas cotidianas pretenden dar lugar a la construcción de otra subjetividad desmarcada del individuo-ciudadano abstracto e igual ante la ley" (pág. 79).

Cooperativa de Trabajo de Educación "Olga Cossettini" (Capilla del Monte)

3. La educación cooperativa en todas las escuelas y en la formación docente

¿Pero entonces más allá de la orientación pedagógica singular que poseen las escuelas mencionadas en el apartado anterior,qué lugar tiene la educación cooperativa en las demás escuelas?

La educación cooperativa no es ni debiera ser asunto exclusivo de las escuelas de gestión social y cooperativa, sino que **en todas las escuelas y niveles del sistema educativo** existen experiencias que evidencian diversos grados de profundidad en el abordaje de aquella. A continuación mencionamos algunas formas en las cuales sería posible abordar la educación cooperativa:

- la enseñanza del cooperativismo y mutualismo como contenido específico ligado a un espacio de taller o a la formación ética y ciudadana de los alumnos.
- su enseñanza como contenido transversal al currículum escolar, a partir del trabajo interdisciplinario de 2 o más docentes que implementan propuestas integradoras para aunar esfuerzos y lograr un trabajo multiplicador entre el cuerpo docente (por ej. el docente de lengua con el de sociales y el de artes plásticas pueden trabajar contenidos que interesan a

cada una de sus áreas y al trabajo cooperativo, a partir de un disparador como puede ser la observación de una obra de Berni o De la Cárcova)

- su enseñanza como contenido transversal al currículum escolar, a partir del trabajo interdisciplinario de varios docentes y talleristas que implementan propuestas integradoras en una escuela, integrándose al cooperativismo y al mutualismo dentro del proyecto educativo institucional. (Se trabaja interdisciplinariamente, se organizan campamentos y viajes con modalidades de decisión y organización cooperativas, etc.)
- implementación de prácticas cooperativas y democráticas para la resolución de cuestiones que hacen a la convivencia y a otras necesidades de la cotidianeidad escolar, sin llegar a la conformación de cooperativas de escolares.
- creación de cooperativas o mutuales de escolares que tienden a satisfacer necesidades de esa comunidad educativa, pero como las anteriores formas (y en general como todo lo que sucede en la escuela, serán experiencias con un sentido fundamentalmente educativo).

Pero... ¿Qué es una *cooperativa de escolares*? o ¿como más corrientemente se les llama una *cooperativa escolar*?

Las cooperativas de escolares son asociaciones de alumnos de escuelas primarias y secundarias incluyendo en ocasiones ex alumnos que orientados por sus profesores, conducen colectivamente una empresa cooperativa que se propone resolver necesidades culturales, económicas y sociales de esa comunidad educativa en particular.

Cooperativa escolar "ALAS" de la Escuela Nº 1212 "Pioneros de Rochadle", Sunchales (Santa Fe)

¿Cuál es el objetivo de estas cooperativas?

Como se dijo anteriormente su objetivo **prioritario es de carácter educativo y no económico**. Por eso las cooperativas de escolares requieren de la figura de un docente que debe ser el asesor y orientador de las mismas.

Lo que se busca es el aprendizaje de los modos de participación y toma de decisiones democráticas, así como de la organización y gestión de una tarea colectiva en términos de cooperación y no de competencia, es decir poniendo en práctica los principios y valores del cooperativismo.

Efectivamente, la ley de cooperativas 20.337 en su artículo 114, define a las cooperativas escolares como las "integradas **por escolares y estudiantes menores** de dieciocho años" y señala que rigen para su funcionamiento las disposiciones que dicte la **autoridad de educación** competente.

En algunos casos, como por ej. en la Pcia. de Córdoba, se ha diferenciado entre **cooperativas escolares con personería escolar**, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia y **cooperativas escolares juveniles, con personería jurídica**, cuya autoridad de aplicación es la Dirección de Mutualidades y Cooperativas de la Provincia. En el primer caso los asociados son menores de edad, y en el segundo caso son mayores de 18 años estudiantes del establecimiento escolar o egresados hasta 2 años después de su fecha de egreso.

¿Qué actividades desarrollan?

Tal como en el caso de las cooperativas no-escolares, algunas se dedican a la producción por cuenta propia (equiparables a las de trabajo o producción) ofreciendo sus productos a la comunidad, no solo en el ámbito escolar; otras a posibilitar el consumo de los cooperadores en forma colectiva, por ejemplo organizando actividades turísticas o fotocopias o compras comunitarias de artículos de librería o indumentaria escolar. Las actividades que suelen desarrollar estas cooperativas son variadas: huertas, actividades agropecuarias, viveros, elaboración de dulces y conservas, panadería, artesanías, artículos de librería, reciclado, etc.

En general quienes han teorizado acerca de cooperativas escolares, reconocen 3 etapas en su proceso de conformación (Giavón, 2010):

Todas estas prácticas de educación cooperativa con sus diversos grados de profundidad se aplican en Argentina de manera variable, dependiendo de la idiosincrasia de cada comunidad educativa, del perfil del equipo docente y de conducción y de las características regionales.

Ahora bien, decíamos al inicio que hoy contamos con la Ley de Educación Nacional que promueve en su **artículo 90** la incorporación de los principios y valores del cooperativismo y del mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje y la capacitación docente correspondiente. Esta incorporación se dirige al conjunto de las escuelas. Además se asevera en el mismo artículo que se promoverá el cooperativismo y el mutualismo escolar.

También debemos recordar que como antecedentes normativos la Ley Nacional de Educación Cooperativa de 1964 había declarado de alto interés la enseñanza de los principios del cooperativismo y posteriormente un Decreto Ley del año 2003 (el Decreto 1171) también legisló a favor de la enseñanza teórico práctica, de los principios del cooperativismo y del mutualismo en los establecimientos educativos oficiales y privados y de la constitución de cooperativas escolares.

Sin embargo, podríamos decir que fue a partir del artículo 90 de la Ley de Educación Nacional que se produjo un salto cualitativo en el impulso de la educación cooperativa, propiciando a su vez el dictado de legislación provincial que motoriza el diseño de programas y el destino de recursos para este fin. Sin embargo, a casi 10 años después de la sanción de la norma, el artículo aún no ha sido reglamentado.

Para describir la situación en cuanto a **la implementación del artículo 90 en las legislaciones provinciales,** mencionaremos algunos datos que surgen del mapeo realizado por Cooperar-Coninagro para el Precongreso argentino de las cooperativas 2012:

- 14 provincias (58,33%): contemplan en la educación en cooperativismo y mutualismo en su

legislación: Buenos Aires, Catamarca, La Pampa, Chaco, La Rioja, Chubut, Córdoba, Misiones, Sgo. Del Estero, Entre Ríos, Río Negro, Salta, Santa Fe, Corrientes.

- 9 provincias (37,5% del total) cambiaron sus leyes de educación después de promulgada la LNE de 2006 para incluir esos contenidos (en TODOS los procesos de formación y enunciados como FINES y OBJETIVOS de la educación) Las otras 5 ya tenían esos contenidos, previamente.
- 10 provincias (41,66%) no tienen incluida en sus leyes educativas tal disposición: Jujuy, San Juan, CABA, San Luis, Sta. Cruz, Mendoza, Neuquén, Tucumán, Tierra del Fuego, Formosa.

*Sin embargo, aún con el avance en la promulgación de leyes la **educación cooperativa** no es una realidad consumada, ni mucho menos.*

Uno de los factores determinantes es la débil **formación docente** en la temática, su escasa incidencia en los procesos de evaluación, la carencia de propuestas atractivas de capacitación que otorguen puntaje para la carrera docente, la falta de inclusión de estos contenidos en los planes de estudios de los profesorados.

Esto se traduce además en la ausencia de reglamentación y de políticas integrales para su promoción.

Por lo general, como insinuamos más arriba, resulta que en las provincias en las que se registran mayores avances para el desarrollo e implementación del Art. 90 los factores decisivos son el conocimiento o afinidad de los funcionarios a cargo, la incidencia del movimiento cooperativo y el compromiso de los docentes.

Sin embargo ¿Podemos reconocer avances en la política pública a partir de la Ley 26.206?

Al parecer no todas son malas noticias, con posterioridad a dicha norma y en particular a partir de 2013-2014 se han dado una serie de medidas interesantes que contribuyen a formar agenda pública en relación a esta temática.

- En julio de 2013, se firmó un acuerdo entre la Confederación de Cooperativas de la República Argentina (Cooperar), el sindicato docente CTERA y el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), para impulsar acciones de formación, capacitación y sensibilización de los docentes con asistencia del Instituto de la Cooperación – Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica (Idelcoop).
- En 2014 se desarrolló una política promovida por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación: el Programa de Educación en Cooperativismo y Economía Social en la Universidad, que a mediados de 2016 y mediando un cambio de gobierno nacional, va por su tercera convocatoria. Esta política apoya acciones conjuntas entre Universidades en conjunto con cooperativas y entidades de la Economía Social y Solidaria (ESyS). En la

convocatoria 2016 se delinearon 5 líneas de financiamiento, entre las cuales se incluyen: Propuestas pedagógicas/didácticas de cooperativismo escolar.

En 2014 además se celebró un convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación, el INAES y COOPERAR para articular acciones en la promoción del cooperativismo en todos los niveles educativos.

4. Dispositivos Cooperativistas y Democratización Educativa. Comentarios finales

El acceso a la educación y el derecho de enseñar y aprender se encuentra reconocido en nuestra carta magna (artículos 5 y 14) y consolidado por la adhesión a los Pactos internacionales con jerarquía constitucional. En nuestro país existe una fuerte tradición de educación pública financiada y gestionada por el Estado, y una conciencia ciudadana en relación a este derecho que ha generado en cierta medida la extensión de la cobertura en los distintos niveles, evitado que se profundicen aún más los niveles de injusticia y desigualdad presentes en nuestra sociedad. Sin embargo, aceptando los importantes avances en la expansión de la educación inicial, secundaria y superior, la educación pública requiere transformaciones que le permitan abordar creativamente los niveles de insatisfacción que se evidencian en las aulas y la dificultad creciente de la escuela para inscribirse en la subjetividad de los alumnos.

En el contexto actual que evidencia la carencia de sustentabilidad social y ambiental del modelo de desarrollo basado en la hegemonía capitalista y un elevado grado de incertidumbre respecto del futuro, se ha producido una crisis de la educación como institución en tanto se erosionan los pilares sobre los cuales se formulaba su sentido legitimado socialmente. Tedesco (2010) reafirma la necesidad de cubrir ese déficit de sentido de la educación a través de la justicia social como una exigencia cognitiva a la que es necesario adherir reflexivamente más que nunca, ante el reconocimiento del deterioro de la solidaridad orgánica. A nosotros, la mencionada adhesión reflexiva a la solidaridad y a la justicia social “nos suena” a cooperativismo y economía social. A partir de las experiencias de educación cooperativa y de gestión social, sería interesante pensar la democratización de la escuela con un nuevo significado del concepto de ciudadanía. Una ciudadanía que no se remite tan sólo a la identidad del individuo solidarizado con el cuerpo social a través de la representación democrática y de la redistribución, sino una ciudadanía más *autónoma* (Castoriadis, 1997) que se solidariza en base a la reciprocidad y se involucra en la construcción de sus normas, en la toma de decisiones, en el ejercicio del poder, habitando con mayor compromiso y sentido de pertenencia la mencionada solidaridad orgánica.

Hemos visto que las escuelas cooperativas y de gestión social tienen ciertas particularidades para inscribirse en la subjetividad en tanto comportan diferentes grados de oposición y disputa de sentido

en relación al orden hegemónico. Son experiencias que habilitan la pregunta por el sentido, proponen prácticas, conocimientos y vivencias que apelan a la formación de actores más autónomos. Articulan saberes, pedagogías y una gestión institucional que podría dar consistencia a la construcción de un mundo común desde diferentes perspectivas (Arendt, 2007)[4], inscribiendo a los sujetos en la esfera pública desde el reconocimiento de la diversidad. Hoy más que nunca estas experiencias merecen ser estudiadas y valoradas, siendo necesario explorar estrategias que nos permitan "aprender a vivir juntos", lo cual fortalecería no sólo la identidad de la economía social sino también la democratización de la educación pública estatal.

4. "vivir juntos en el mundo significa en esencia que un mundo de cosas está entre quienes lo tienen en común, al igual que la mesa está localizada entre los que se sientan alrededor, el mundo, como todo lo que está en medio, une y separa a los hombres al mismo tiempo"(Arendt, 2007, p. 62)

Bibliografía

Arendt, H. (2007). *La condición humana.* Buenos Aires: Paidós.

Bragulat, J. (2003). *Las Cooperativas de Educación*. Material de Cátedra, Curso de Posgrado en Economía Social y Dirección de Entidades sin fines de lucro.

Holyoake, G. (1975). Historia de los Pioneros de Rochdale. Buenos Aires: Intercoop.

Imen, P. (2009). Autonomías, escuela y educación. Querellas y recorridos de neoliberales a libertarios. En M. Feldberer, Autonomía y gobierno de la Educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: Aique.

Larrosa, J. (2009). Experiencia y alteridad en educación. En C. y. Skliar, Experiencia y alteridad en educación. Rosario.: Homo Sapiens.

Castel, R. (1997). Las metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós.

Castoriadis, C. (1997). El avance de la insignificancia. Buenos Aires: Eudeba.

Distefano, R. (2002). De las Cofradías a las Organizaciones de la Sociedad Civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina 1776-1990. Buenos Aires: Siglo XXI.

Dubet, F. (2006). El declive de la institución. Barcelona: Gedisa.

Feldfeber, M. (2003). Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal? Buenos Aires: Noveduc.

Ferreyra, Gallo y Zecchini (2009) Educar en la acción para aprender a emprender. Organización y gestión de proyectos socio-productivos y cooperativos. Noveduc. Buenos Aires.

Gadotti, M. (2013). Prólogo. En P. Bolton, Educación y vulnerabilidad. Experiencias y prácticas de aula en contextos desfavorables. Buenos Aires: La Crujía.

Giavón, A. (2010) Sinfín de principios. Propuestas para la educación cooperativa en la escuela. Ediciones Idelcoop. Buenos Aires.

Gluz, N. (2009). De la autonomía como libertad negativa a la construcción de proyectos colectivos: la escolarización en los movimientos sociales. En M. Feldfeber, Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones. Buenos Aires: Aique.

Gluz, N. (2013). Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas de los movimientos sociales. Buenos Aires: CLACSO.

Tedesco J.C. (2010) Educación y Justicia: el sentido de la educación. Fundación Santillana. Madrid.

Documento de trabajo no. 1. Mapeo Implementación art.90 ley 26206 de 2006. Precongreso argentino de las cooperativas. Educacion cooperativa-articulo 90 ley 26.206 - Cooperar-Coninagro. Buenos Aires, 2012.

Ley de Educación Nacional 26.206
http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542

Ley orgánica de cooperativas 20.337
http://www.inaes.gob.ar/wp-content/uploads/2014/11/Ley20337.pdf