



# Documentos

Publicación del Centro de Estudios de  
Sociología del Trabajo

Nro 31 - Marzo-Abril de 2001

DESARROLLO COOPERATIVO Y ENTORNO INSTITUCIONAL  
EL CASO DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO  
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*María Cecilia Roggi*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

**DESARROLLO COOPERATIVO Y ENTORNO INSTITUCIONAL:  
EL CASO DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO  
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

María Cecilia Roggi<sup>1</sup>

**Introducción**

El documento presenta los resultados parciales de una investigación que tiene por objetivo conocer y analizar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales que han permitido el desarrollo de las cooperativas de trabajo en la provincia de Buenos Aires en los últimos quince años. Dicha investigación parte de la constatación del crecimiento notable del sector en la década del 90 que se vincula, por un lado, con la proliferación de búsquedas de alternativas individuales y colectivas a la situación de aumento del desempleo y por otro, con las acciones de promoción que se realizan desde el Estado y otras instituciones de representación de las cooperativas.

Es preciso recordar que el entorno en el que se desenvuelven las diversas experiencias económicas es un espacio construido por la interacción de diversos actores. Tal como lo expresa Johannisson (1994, 118) “el contexto supone no sólo las circunstancias concretas, sino también las simbólicas que rodean al proceso de emprendimiento y lo hacen inteligible para el emprendedor”. En tal sentido, el apoyo contextual de las pequeñas empresas incluye factores socio culturales además de aquellos que usualmente se consideran más instrumentales para el éxito comercial, como los recursos materiales y financieros.

En este espacio multidimensional, el Estado es un actor clave tanto en la determinación de las políticas sectoriales como en la construcción del marco normativo relativo a las cooperativas. Entendemos aquí que las acciones de política son el resultado de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y es un objetivo central del proyecto poder analizar las características de estas interacciones y el modo en que han intervenido en el desarrollo del sector.

---

<sup>1</sup> Socióloga, Becaria CONICET. Proyecto: *La construcción de un espacio social. El caso del cooperativismo de trabajo en la provincia de Buenos Aires*. Directora: Mirta Vuotto. Sede: Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Para el análisis específico del actor estatal, nuestro abordaje intenta dar cuenta de las condiciones de surgimiento de la institución pública y la experiencia alcanzada por la organización, entendiendo que estas son a la vez la base y los límites para la acción estratégica, es decir para articular demandas, generar propuestas y construir alianzas con otros actores. En segundo lugar, queremos conocer las características que ha adquirido este marco institucional, qué recursos materiales y simbólicos ha puesto en favor de las cooperativas de trabajo y qué tipo de funciones económicas, de información, políticas y de identidad cumple.

Finalmente, cabe mencionar que este interés sobre el Estado como actor relevante, busca una mayor comprensión de la manera en que se construye una estructura de apoyo y se favorece la formación de cooperativas.

### **1. El contexto económico social y las acciones públicas: transformaciones recientes**

Los procesos de transformación de la estructura social y productiva del país en las últimas décadas, han afectado amplios sectores de la población -especialmente sectores populares y clase media- en su condición laboral y sus capacidades de resolución de necesidades básicas. Los problemas de la pobreza y especialmente del empleo se han convertido en una problemática central en los últimos años, debido al fuerte proceso de concentración económica, la reestructuración del mercado de trabajo, la caída de los ingresos y la reducción de las funciones esenciales del Estado.

La desarticulación “social y sectorial” del sistema de acumulación se expresa no sólo en la disminución del empleo industrial y la reducción del gasto público, sino también en la caída de “los ingresos de asalariados, cuentapropistas, campesinos, y sectores de bajos recursos en general, y en el aumento de los costos de servicios básicos de la comunidad<sup>2</sup>”. La consecuente reducción de la cobertura de las necesidades básicas, acentúa el contexto de pobreza y “exclusión” de los sectores mayoritarios<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> TEUBAL, Miguel, (1994).

<sup>3</sup> Es posible afirmar que se ha acentuado la pobreza entre los pobres estructurales, extendiéndose a sectores considerados tradicionalmente como pertenecientes a las clases medias. Esta situación parece revertir la tendencia presente desde 1989 en adelante. En 1995, en la Capital y el GBA, la proporción de hogares con NBI e ingresos inferiores a los correspondientes a la línea de pobreza de octubre de ese año alcanza el 18,2%, involucrando el 24,8% de la población.

Uno de los efectos más destacables de los procesos de reestructuración ha sido el aumento del desempleo y la aparición de un gran número de pequeñas empresas. En efecto, tal como plantea Golbert (1998) “es el sector informal el que se convierte en la principal fuente de los nuevos puestos de trabajo en actividades donde se mezclan una baja calidad de los empleos con malas condiciones de trabajo”.

El nuevo modelo nos ubica frente a un Estado -tanto en el plano nacional como local- limitado en su capacidad de movilización de recursos económicos y humanos orientados hacia estos problemas. Si bien las acciones pueden pensarse como respuesta a esas necesidades y a la vez como medio de cohesión y control social, se encuentran fuertemente vinculadas por un lado, con los cambios en los regímenes y por el otro, con las estrategias diferenciales por parte de los sectores afectados.

Los diagnósticos oficiales sobre el desempleo, centrados en el alto costo laboral y las trabas que supuestamente impone la legislación, han resultado en medidas como la flexibilización laboral y la reducción de los aportes patronales<sup>4</sup>. A partir de 1991 con la Ley de Empleo, se pone en marcha, junto con una serie de medidas de liberalización del mercado de empleo, el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores formales. Hacia 1995, la flexibilización se extiende a las pequeñas empresas<sup>5</sup> y junto con las medidas de flexibilización, el gobierno nacional lleva adelante, además del seguro de desempleo, una serie de programas de fomento del empleo y de capacitación laboral<sup>6</sup> (Cuadro 1).

En cuanto a la promoción de las pequeñas empresas, diversos programas se han focalizado en la promoción de experiencias de microemprendimientos incluyéndolos en la economía social y concibiéndolos como una alternativa para la generación de empleo e ingresos -especialmente en la zona urbana-. En general dichos programas han tenido un bajo impacto en el sostenimiento de esas experiencias.

---

<sup>4</sup> La promulgación de la Ley de Empleo (24.467) en 1991 y las modificaciones introducidas en 1995 permitieron además contratos por tiempo determinado, reduciendo los montos de indemnización, liberalizando las trabas para la entrada y salida de los trabajadores y limitando la importancia de los Convenios Colectivos de Trabajo para las PyMES.

<sup>5</sup> Con la Ley de Promoción del Empleo (24.465) más de un millón de personas, en su mayoría empleados de comercio, aunque también trabajadores industriales del sector servicios y el agro, quedan comprendidas dentro del proyecto de flexibilización laboral que el Gobierno impulsa para empresas con menos de 50 trabajadores.

<sup>6</sup> Desde la Nación se lanzaron, entre otros, planes como el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el PRIDIS (Programa Interinstitucional de Interés Social), el Programa de Asistencia Social (PROAS), el Trabajar I, II y III, Servicios Comunitarios, FORESTAR, etc.

Cuadro 1. Ejecución de programas de fomento del empleo del MTySS 1993-1997

Años	1993	1994	1995	1996	1997
Cantidad de Programas	3	6	9	11	5
Promedio mensual de programas*	7.869	33.365	48.909	62.084	126.264
Gasto en políticas activas*	104,3	129,2	255,8	228,1	358,5

\* millones de pesos

Fuente: Golbert, L. (1998)

Los rasgos comunes de los planes de fomento han sido la discontinuidad, la dispersión y la baja cobertura, tanto en función de la cantidad de beneficiarios como en los montos involucrados. En tal sentido, a la par de una situación social y económica que ha afectado fuertemente a los sectores asalariados, el contexto en que se insertan las experiencias de pequeñas empresas autogestionadas, también incluye recursos institucionales y humanos limitados. Esta situación afecta tanto el ámbito gubernamental como el privado (ONGs, agencias de financiación, etc.).

## 2. El cooperativismo de trabajo en la provincia de Buenos Aires

La constatación del notable crecimiento del sector cooperativo en los últimos tiempos se sustenta en los datos de creación de entidades para el período 1984-1997 (Levin et al., 1997) que muestran que junto a un incremento en la tasa de matriculación para el conjunto de las cooperativas, se ha producido un importante crecimiento en el número de cooperativas de trabajo. Este grupo ha pasado de representar 9,9% del total de entidades en 1984 a 34,8% en 1994. El crecimiento se vincula, por un lado, con la proliferación de búsquedas de alternativas individuales y colectivas a la situación de aumento del desempleo privado y público y, por el otro, con las acciones de promoción que se realizan desde el Estado y otras organizaciones e instituciones de representación de las cooperativas.

En el mismo sentido, los datos de matriculación para la provincia de Buenos Aires (cuadro 2), indican que entre 1992 y 1999 se matricularon 2.354 entidades cooperativas, de las cuales 1.489 (63,3%) corresponden al sector de trabajo. Este porcentaje resulta más significativo aún si

tenemos en cuenta que en el período anterior sólo se registran 804 cooperativas inscriptas, de las cuales las de trabajo representan el 30%.

Cuadro 2. Cooperativas matriculadas por sector 1980-1999. Pcia. de Buenos Aires

Años	1980-1983	1984-1988	1989-1991	1992-1995	1996-1999	Total
Sector						
Trabajo	18	120	203	760	729	1830
Agropecuarias	3	31	19	53	83	189
Vivienda	15	184	74	266	116	655
Serv. públicos	29	68	20	51	140	308
Crédito	5	9	1	4	4	23
Consumo	12	56	11	9	1	89
Provisión	24	46	30	70	58	228
Sin clasificar	1	3	2	2	8	16
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>517</b>	<b>360</b>	<b>1215</b>	<b>1139</b>	<b>3338</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CESOT, FCE-UBA

Estas cifras permiten tomar en cuenta los diferentes cambios en el contexto que inciden en un crecimiento tan marcado y plantear como hipótesis de trabajo que a partir de 1992 se producen en la provincia hechos de tipo político institucional que marcan, por parte del gobierno, un giro importante en las estrategias de intervención sobre el sector. Esto se vincula con expresiones de reconocimiento del sector y con la creación del organismo que llevará adelante políticas activas hacia el cooperativismo en general.

Trataremos de caracterizar el proceso de creación, institucionalización y desarrollo del Instituto Provincial de Acción Cooperativa y las diferentes estrategias orientadas al sector. Las líneas de acción del IPAC abarcan aspectos tales como la promoción, la asistencia y la fiscalización en su articulación con el resto de las políticas activas y la regulación normativa, que relaciona de manera directa al Instituto con otros actores estatales.

### **3. El reconocimiento del sector: la creación del IPAC y su institucionalización**

En la provincia de Buenos Aires la preocupación explícita por el sector cooperativo aparece a inicios de la década pasada con la creación, en 1992, del Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC) dentro de la esfera del Ministerio de la Producción.

La creación del Instituto se produce a partir de una iniciativa que incluye tanto al nivel político del gobierno provincial<sup>7</sup> como al que fue su presidente hasta 1999. El IPAC se crea como ente autárquico, con autonomía funcional y con nivel de subsecretaría. Esto significa que su presidente podía participar de las reuniones de gabinete del Ministro y al mismo tiempo manejar sus propios recursos.

El propósito inicial fue transferir el control sobre las cooperativas que se realizaba a través del área de “Personas Jurídicas” para concentrarlo en un ámbito específico que posibilitase dar un nuevo impulso y espacio al sector cooperativo. El organigrama que resultó de este objetivo da cuenta de esta doble función que el IPAC intentó llevar a cabo: control y fiscalización por un lado y promoción por el otro.

En su constitución se establece claramente la intención de mantener una vinculación explícita con el movimiento cooperativo. El IPAC se organiza con un Directorio integrado por representantes del Instituto, de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro) y de la Confederación Cooperativa de la República Argentina Ltda. (Cooperar), organizaciones de tercer grado de mayor relevancia en el país. Asimismo, se incorpora, a partir de la creación del *Consejo Provincial Cooperativo*, a las federaciones cooperativas de representación provincial<sup>8</sup>.

El decreto 2238/92 que establece la creación del IPAC se firma en agosto de 1992 y en septiembre de ese mismo año se sanciona la Ley 11.321 que adhiere a la ley 23.427 de Fondos para Educación y Promoción Cooperativa<sup>9</sup> asignando la administración del mismo al IPAC.

En 1993 se suscribe el acta fundacional del Consejo Cooperativo Provincial y el convenio de colaboración entre el IPAC, Cooperar y Coninagro y ese mismo año se ratifica la ley del decreto de creación del IPAC. En 1994 se suscribe un convenio con el Colegio Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires, por el cual comienzan a funcionar ventanillas de recepción del organismo en las delegaciones bonaerenses del Consejo, demostrando un fuerte interés por desplegar sus acciones en el interior de la provincia y, al mismo tiempo, incorporar diversos actores no estatales en la prosecución de sus políticas. También en ese mismo año se

---

<sup>7</sup> Durante la campaña electoral que lleva a E. Duhalde a la gobernación, el peronismo incluyó dentro de su plataforma y su discurso la importancia del cooperativismo como actor del desarrollo social.

<sup>8</sup> El Consejo Provincial Cooperativo congrega a todas las entidades cooperativas de segundo grado y a nivel local, el IPAC interactúa con las Áreas Cooperativas Municipales

<sup>9</sup> La Ley establece una contribución del 1% sobre el capital cooperativo, la mitad de la cual es coparticipada con las provincias cuyos órganos locales adhieren al Fondo.

realiza el convenio con el Instituto Nacional de Acción Cooperativa para la coordinación de procedimientos de fiscalización.

Al mismo tiempo, en el espacio legislativo, se produce un fuerte gesto de reconocimiento por parte del Estado hacia las cooperativas y mutuales como actores sociales y económicos relevantes de la provincia en la nueva Constitución Provincial. Este reconocimiento es el resultado de una acción concreta del IPAC por introducir el tema y de la preocupación que expresa la Asamblea Constituyente.

En la entrevista realizada a quien fuera presidente del IPAC entre los años 1992 y 1999, se manifestó que las ambiciones del Instituto incluían *“el reconocimiento del derecho de los habitantes de la provincia a la asociación solidaria, privilegiando la función económica y social del cooperativismo. Al mismo tiempo se trató de que en el ámbito de los gobiernos provinciales y municipales se otorgara preferencia a las cooperativas de producción y trabajo para las concesiones en la prestación de servicios públicos al tiempo que se incorporó a la currícula oficial la educación cooperativa...”*.

Lo que motiva esta modificación, es el artículo 41 al establecer que “la Provincia reconoce a las entidades intermedias expresivas de las actividades culturales, gremiales, sociales y económicas y garantiza el derecho a la constitución y desenvolvimiento de colegios y consejos profesionales. Asimismo, fomenta la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales, otorgándoles un tratamiento tributario y financiero acorde con su naturaleza” (el subrayado es nuestro).

De igual modo, por decreto del Poder Ejecutivo se extiende la competencia del IPAC a mutuales, organismos económicos sindicales, asociaciones y fundaciones con una actividad económica de bien común. Finalmente, la declaración de interés provincial del Programa de Promoción a Cooperativas y otras Formas Asociativas Solidarias contribuye a la legitimación del sector como actor de las políticas públicas.

Es importante destacar el papel que jugaron las diferentes Federaciones. De acuerdo al modo en que resultó la conformación del Directorio del Instituto es de suponer que las grandes confederaciones establecieron más rápidamente sus vínculos con el Estado. Efectivamente, el peso económico e institucional de las cooperativas rurales representadas en la Asociación de Cooperativas Agropecuarias y de las cooperativas eléctricas, entre las urbanas, marcó la composición tanto del directorio como del consejo.

La etapa inicial del IPAC, estuvo centrada en la construcción institucional y consolidación del organismo. En primer lugar, teniendo en cuenta la novedad de su creación<sup>10</sup> fue necesario, desde la perspectiva de las autoridades, formar y consolidar un equipo técnico profesional capaz de atender a un sector de importancia. En la creación del Instituto y la constitución de su equipo se priorizó la incorporación de personal calificado, ya sea profesionales provenientes o vinculados con el movimiento, o jóvenes estudiantes avanzados para ser formados en una misma experiencia. Esto permitió, de acuerdo a las opiniones de los entrevistados, la conformación de un equipo técnico “homogéneo y comprometido con la problemática del sector cooperativo”.

Posteriormente, con la sanción de la ley de adhesión al Fondo de Capacitación y Promoción, el Instituto tuvo acceso a recursos propios y, dedicó estos primeros años a la acumulación de recursos financieros. La adhesión al Fondo y el tipo de administración autárquica, posibilitaron que los recursos participados desde la Nación fueran directamente administrados por el IPAC lo que favoreció la acumulación de cierto capital durante los primeros años de consolidación que luego fueron utilizados en la promoción del sector.

Cabe mencionar la necesidad del Instituto de desplegar alianzas estratégicas con el legislativo provincial para lograr la sanción de la ley que le permitiera contar con estos fondos. En ese sentido las alianzas con los actores del partido gobernante como con legisladores de la oposición, permitieron avanzar en una construcción pluralista de adhesiones que podrían ser de utilidad en el tiempo.

El acceso a los fondos implicó la posibilidad de acumular una suma de siete millones de pesos en plazos fijos, que fue aplicada luego a los diferentes programas de promoción. Al mismo tiempo requirió de la construcción de un consenso con el movimiento cooperativo acerca del mejor destino para su utilización en materia de créditos y asistencia técnica.

---

<sup>10</sup> hasta esa fecha había existido una Dirección que se ocupaba simplemente de la promoción y asistencia, con escasos recursos humanos y económicos.

De esta forma, uno de los primeros programas que desarrolla el IPAC en 1994 es la *Línea de Crédito* específica para cooperativas y formas de interés común, que otorga una tasa subsidiada hasta 7 puntos por el IPAC y 2 por el Banco Provincia (con quien se establece un convenio). Entre 1994 y 1999 se otorgaron créditos por alrededor de \$12.250.000<sup>11</sup>.

Entre los proyectos financiables tenían prioridad aquellos vinculados con la reconversión productiva, las exportaciones, la generación de puestos de trabajo, la participación en procesos de privatización del sector público y las producciones alternativas no tradicionales. Los préstamos se realizaban por valores de entre 5 mil y 300 mil pesos y se destinaban a la compra de insumos e incremento de capital de trabajo o para la adquisición de bienes de uso nuevos o usados. Del total de los 97 créditos otorgados, el 27% se destinó a cooperativas de trabajo y de estos, casi el 50% a la generación de emprendimientos productivos<sup>12</sup>.

Al dar prioridad a este tipo de entidades como herramienta de las políticas sociales y de empleo resultaba necesario legitimar al mismo tiempo la forma cooperativa y la institución responsable de su promoción, tanto dentro del movimiento como en el ámbito del Estado. De esta forma, en los primeros años, el IPAC desarrolló una importante política comunicacional destinada a *“promover el asociativismo, instalar el tema y fortalecer al movimiento tanto dentro del Estado como en la sociedad”* (entrevista al ex presidente del IPAC).

En 1993 se comienza a editar el órgano de difusión *“IPAC INFORMA”* (hoy *Emprendedores Asociativos*) que llegó a tener una tirada de 8000 ejemplares por número. Luego se publican cuadernos, boletines, libros, etc. de difusión amplia entre las cooperativas. Muchas veces, estas publicaciones acompañaban las estrategias de capacitación y otras se vinculaban con líneas de trabajo que implementaba el Instituto<sup>13</sup>.

Al mismo tiempo, el IPAC comienza a generar y construir espacios políticos dentro y fuera del ámbito gubernamental, con la presencia de sus funcionarios en diversos encuentros con actores sociales y económicos de la provincia, del país, e incluso internacionales.

---

<sup>11</sup> IPAC (1999) “De los dichos a los hechos. 7 años de gestión por las cooperativas, el asociativismo y la cooperación empresarial”, La Plata.

<sup>12</sup> IPAC (1999:25) *Emprendedores Asociativos*/18.

<sup>13</sup> La serie CUADERNOS DE INVESTIGACION incluía temas como la reforma del estado, la reconversión productiva y las formas asociativas, las pymes agropecuarias, el balance social cooperativo y los consorcios productivos intermunicipales. Por su parte la serie SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA, incluía investigaciones referidas al sector del asociativismo y cooperativismo urbano y rural.

Se trató, entonces, de una primera etapa en la que se desarrolla una estrategia de acumulación de recursos humanos y profesionales, económicos y políticos, que sirvió de base -entre 1994 y 1996- para posicionarse dentro del gobierno de la provincia como referente en materia de empleo y desarrollo productivo y para la implementación de políticas activas de promoción del sector. Esta acumulación, a su vez, favoreció ciertos cambios en la lógica de las intervenciones.

#### **4. La promoción y crecimiento del sector**

Desde comienzos de la década del 90, las cooperativas de trabajo comienzan a crecer significativamente en número. Teniendo en cuenta los datos de matriculación, es notable el aumento sostenido dado que entre 1992 y 1999, se cuadruplican con respecto al período anterior (1980-1991). De 341 entidades matriculadas entre 1980 y 1991 se pasa a 1.489 entre 1992 y 1999<sup>14</sup>.

Este crecimiento es acompañado por programas que ponen especial énfasis en la reconversión productiva y en la preservación y generación de empleo. Con dichos programas -que incluyen el financiamiento, la capacitación y asistencia técnica-, se vincula al sector con aspectos tales como la reforma del Estado, la reconversión de las cooperativas de obras y servicios públicos, la inserción de las cooperativas bonaerenses en el Mercosur, el desarrollo de empresas asociativas de jóvenes, etc.

Entre 1996 y 1999 se desarrollan programas y actividades, en el marco del *Plan Quinquenal Bonaerense*, vinculados directa o indirectamente con el cooperativismo de trabajo. Entre ellos podemos mencionar al programa *Primera Empresa Asociativa de Jóvenes*, líneas de crédito<sup>15</sup> dirigidas a la organización, capacitación y asistencia técnica de cooperativas de jóvenes de entre 18 y 25 años que implementasen proyectos productivos y el *Salvataje de empresas en crisis*, para promover la organización de cooperativas de trabajadores. Este proyecto tendía a la preservación de la fuente de empleo incluyendo líneas orientadas a la capacitación y reentrenamiento. Son de destacar los casos de las firmas Aurora SIAM, hoy Cooperativa CIAM, el Frigorífico YAGUANE, la cooperativas COTRAVE en Villa Elisa, el sanatorio LAS FLORES SALUD y la Cooperativa de Trabajo de GERMANIA para la recuperación de la ex planta de Parmalat.

---

<sup>14</sup> Relevamiento realizado por el equipo de Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, FCE-UBA sobre la base de los registros del INACyM.

<sup>15</sup> Montos máximos de \$50.000 con una tasa anual de 5,5%. Se trataba de dinero no bancario administrado por el Banco Provincia.

Respecto al sector público municipal, se desarrollaron acciones tendientes a la promoción de la reforma del Estado local. Tal como se expresa en el Plan Quinquenal Bonaerense<sup>16</sup>, “la empresa cooperativa es una aliada para los municipios, en dos sentidos (...), como instrumento apto para la transformación de la estructura del propio municipio y como elemento central en las políticas de fomento a la producción que llevan adelante las áreas de producción municipales”. En este sentido, el IPAC favoreció la creación de 70 áreas cooperativas municipales y promovió la creación y el fortalecimiento de cooperativas de trabajo y de provisión de servicios en los procesos de reforma del Estado.

## 5. Las cooperativas y las políticas de empleo

El hecho más significativo del período lo constituye la declaración de interés provincial del Programa de Promoción a Cooperativas y otras Formas Asociativas Solidarias (decreto 1495/95), poniendo como prioridad los proyectos de generación de empleo, reconversión municipal cooperativa y realización de obras y servicios públicos.

Resulta importante destacar que la provincia contaba en esa época con alrededor de diez programas de empleo<sup>17</sup>, de los cuales seis incluían como mecanismo de organización de los beneficiarios la forma cooperativa y de esos programas, tres estaban bajo la órbita del IPAC.

Así, los planes de empleo implementados por el Estado provincial contemplaron la figura cooperativa, como por ejemplo el caso de los programas *Generación de Empleo* y *PAIS* promoviendo la realización de obras de infraestructura a través de la organización vecinal y la participación de cooperativas de servicios y de trabajo para dar lugar al mantenimiento y generación de puestos de trabajo.

En este ámbito, el 85% de los municipios eligió trabajar con cooperativas y de ellas actualmente solo sobrevive el 40% en diferentes condiciones de desarrollo.

Por otra parte, las cooperativas de trabajo fueron promovidas además por un organismo provincial -Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano-, que las adoptó como instrumento de los programas de empleo<sup>18</sup> para mujeres. El programa *Manos Bonaerenses* tuvo por objetivo crear oportunidades de empleo a través de formas asociativas integradas por mujeres para la producción de artículos para

<sup>16</sup> IPAC: Programas cooperativos y asociativos 1995/1999 para el Plan Quinquenal Bonaerense. La Plata.

<sup>17</sup> Según relevamiento de la Universidad de Quilmes.

<sup>18</sup> Tales son los casos de los programas *Manos Bonaerenses* y *Polos Productivos*. Ver ELGUE, M (1999).

abastecimiento de organismos provinciales. Llegó a crear alrededor de 85 cooperativas de entre 6 a 10 mujeres a quienes se les otorgaron para la producción las materias primas, el diseño de los productos a elaborar y el equipamiento.

Aunque el IPAC fue convocado para acompañar este programa mediante la capacitación, en una primera etapa mantuvo una relación conflictiva con el Consejo porque consideraba que la alternativa era “típica de un emprendimiento asistencial dependiente del Estado” y por consiguiente no era correcta. Aunque posteriormente retomó su función de capacitador brindando asistencia técnica a las cooperativas de dicho programa.

Resulta indispensable entonces, vincular el crecimiento numérico del sector en la provincia con dos fenómenos macro-políticos. Por un lado, el Estado nacional, en el marco de su reforma, da cabida a la formación de cooperativas de trabajo en los procesos de privatización de empresas estatales (tal es el caso de la petrolera YPF). Por el otro, la provincia, también se inclina hacia las cooperativas de trabajo (o formas asociativas) desde una perspectiva de promoción activa del empleo para obras públicas y programas de mano de obra intensiva y, en algunos casos posibilitando su participación como empresas proveedoras del Estado.

El desarrollo de un “sector de la economía social” resulta atractivo para el Estado provincial por sus efectos en el plano económico y en el campo social, aunque al mismo tiempo la promoción indiscriminada de cooperativas de trabajo –visualizada como solución inmediata al problema del desempleo- y generada “desde arriba hacia abajo” y por fuera del ámbito específico del IPAC, resulta en la proliferación, la mayoría de las veces efímera<sup>19</sup>, de experiencias con el nombre de cooperativa que en su funcionamiento diario encuentran fuertes problemas internos -en contradicción con los principios básicos de la cooperación- y externos, vinculados con las restricciones económicas generales.

En este marco, las políticas del IPAC hacia las cooperativas de trabajo se vinculan con el acompañamiento de experiencias a través de la capacitación, la asistencia, el financiamiento (este último bastante limitado en función de las restricciones presupuestarias) y la fiscalización. Estas acciones implican el desarrollo de las funciones de información y de construcción de identidad en relación con las organizaciones del

---

<sup>19</sup> Cabe remitirse a los datos de cancelación de cooperativas, que se incrementan hacia finales de la década.

sector, diferenciándose en su accionar de otros actores estatales que solo priorizan la creación *per-se* de cooperativas.

En esas instancias el IPAC tiene un crecimiento importante tanto en cuanto a sus recursos humanos como en lo que respecta a su presencia político institucional lo que a la vez implica el desarrollo de alianzas y también produce situaciones conflictivas con actores políticos dentro de la provincia.

## **6. La fiscalización como política de promoción**

Para finalizar la caracterización de esta etapa es necesario mencionar el rol de la fiscalización, que se vincula con la construcción del entorno del sector. Al respecto cabe mencionar dos hechos de relevancia: en primer lugar el fortalecimiento de esta función al constituirse un equipo que llega a contar con diez inspectores (mientras que el organismo nacional contaba con tres) lo que habla de la importancia otorgada a esta actividad y al mismo tiempo la significación dada a las acciones encaradas desde el área por el IPAC: se trataba de una fiscalización preventiva que no se sustentaba en la punición de situaciones irregulares sino en el trabajo de asistencia y fortalecimiento a las organizaciones en situaciones de crisis.

Como ejemplo se puede mencionar el caso del sector de la pesca en Mar del Plata y las cooperativas surgidas con la crisis de esa industria. En este ámbito el IPAC avanzó tanto en la fiscalización como en la asistencia a los cooperativistas organizados en la Federación de Cooperativas de Trabajo de Actividades Portuarias, Navales, Pesqueras y Afines (FECOOAPORT).

Tal como plantea el ex Director de Fiscalización “se realizan muchos operativos de fiscalización en Mar de Plata y uno veía que la estructura que se estaba armando no era sana. Es decir, veía pulular la enfermedad pero no había organismos sanos contra ella, es decir cooperativas que fueran auténticas. Estas se encuentran recién en 1997 cuando se forma FECOOAPORT que empieza agrupando cooperativas de estibadores, aunque también existen antecedentes de cooperativas con barcos”.

La precarización de numerosas cooperativas de trabajo debido a la falta de información o los malos manejos empresariales, dio lugar a la intervención del instituto a través de inspecciones y también promovió el apoyo a las iniciativas de autogestión de los fileteros y la creación y promoción de la Federación. El Instituto replica esta política en otras localidades de la provincia donde se presentan problemas en el ámbito de las cooperativas de vigilancia, de limpieza y en general de servicios a

terceros, organizadas por empresas no cooperativas para disminuir costos y ganar licitaciones y espacios de mercado.

En síntesis, este tipo de acciones de control se conjuga con las de promoción del sector, que al mismo tiempo permiten avanzar en la relación del IPAC con otros actores, algunos interesados en la promoción y otros limitando en su acción al ámbito propio del cooperativismo.

### **7. La relación con otros actores: las Federaciones y los Sindicatos**

La relación del IPAC con las Federaciones (en especial las que representan a las cooperativas de trabajo) y con los sindicatos, permite visualizar conflictos y demandas así como coincidencias y acciones de cooperación.

En cuanto a los diferentes sindicatos, la relación ha variado debido a las cambiantes posiciones de esas entidades respecto a las cooperativas de trabajo. Los principales involucrados han sido metalúrgicos, petroleros, choferes de transporte colectivo, portuarios y textiles.

Cabe mencionar actitudes positivas respecto al rol del cooperativismo de trabajo por parte de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) de Avellaneda y de Quilmes que se sumaron al fenómeno de surgimiento de iniciativas autogestionadas, acompañando los procesos de cooperativización de empresas, algunas veces trabajando en conjunto con el IPAC y otras de manera independiente.

Por otra parte se expresaron actitudes negativas en casos tales como el Sindicato Obrero de la Industria del Pescado -SOIPEE-, que se caracterizó por oponerse a las cooperativas y contradictoriamente patrocinar su creación. Asimismo, la UTA se enfrentó claramente con el IPAC cuando este acompañó el proceso de formación de cooperativas de transporte, llegando incluso a acciones legales que finalmente se resolvieron a través de fallos favorables a las razones del Instituto.

Las diferencias mencionadas responden a miradas encontradas frente al fenómeno cooperativo: por un lado la de los gremios que veían en la forma cooperativa una herramienta novedosa en su lucha por mantener las fuentes de empleo para los trabajadores, por otro la de aquellos que percibían al cooperativismo como una amenaza y temían un debilitamiento en la base del poder sindical al desafiliarse los trabajadores que se convertirían en socios de las cooperativas, alejándose de la dirigencia sindical y acercándose a organizaciones de representación propias.

Las Federaciones de Cooperativas de Trabajo -ACTRA, FECOOTRA y FECOOAPORT- por su parte, han mantenido relaciones con el IPAC que incluyen demandas, enfrentamientos y alianzas en diferentes circunstancias. Así, cada una de las organizaciones que operan en la provincia, ha planteado requerimientos disimiles, de acuerdo a las características de su universo de representación.

En primer lugar, ACTRA participaba en el Consejo Consultivo desde el inicio pero no tuvo un papel activo en la provincia. Representando al sector tradicional del cooperativismo de trabajo no se involucró en el significativo crecimiento del sector.

Por su parte, los reclamos de FECOOAPORT se centraban en la promoción y apoyo de las cooperativas genuinas y en la denuncia de formas irregulares sin hacer peligrar las fuentes de empleo. El IPAC impulsó la creación de la Federación y al mismo tiempo financió la construcción de una sala destinada a promover la capacitación en el puerto de la ciudad de Mar del Plata.

La Federación de Cooperativas de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (FECOOTRA), puso el acento de sus demandas en líneas de crédito blando para las cooperativas y en acciones de capacitación que se realizaban desde la misma Federación. Desarrolló un trabajo conjunto en la capacitación sistemática de cooperativas de trabajo vinculadas a los consorcios productivos.

Como corolario de la construcción de estas relaciones, el Instituto auspició el Primer Congreso de Cooperativas de Trabajo de la Provincia que se realizó en abril de 1999, y en el que FECOOTRA y FECOOAPORT fueron los organizadores. Asimismo financió la construcción de la Casa de la Cooperación en la ciudad de La Plata que nuclea al cooperativismo federado y que hoy alberga a la sede de FECOOTRA.

Uno de los temas que el IPAC dejó pendiente en su relación con el cooperativismo de trabajo fue el relativo a la sanción de una ley o reglamentación específica para el sector. Efectivamente, desde una posición que podría resumirse en las expresiones de su ex presidente cuando plantea que *“no hacía falta una ley especial sino modificaciones a la vigente”* el IPAC solo acompañó los avances de FECOOTRA para impulsar una ley a nivel nacional. Sin embargo, la imposibilidad de generar alianzas internas en el gobierno provincial, tanto dentro del Poder Ejecutivo como con el Legislativo, impidieron la concreción de este objetivo.

Es aquí donde interesa destacar las condiciones que el marco legal les impone a las cooperativas de trabajo y el tipo de limitaciones para su desarrollo. De hecho, estas restricciones condicionaron algunas acciones del propio IPAC. Tal como lo expresa su ex presidente: “indudablemente, hubo un impulso fuerte a la creación de empleo y se colocó a las cooperativas de trabajo, vivienda y servicios como la mejor figura para llevar adelante los programas”.

#### **8. Cambios en las políticas: de las cooperativas de trabajo a las formas asociativas de interés común**

Como se indicó, entre 1992 y 1999 el IPAC y el gobierno provincial -a través de la implementación de una serie de programas y políticas sociales y de empleo-, favorecieron la creación de cooperativas de trabajo. En este crecimiento se debe destacar que a partir de 1996 aumenta la matriculación de las entidades cooperativas de provisión de servicios públicos<sup>20</sup> produciéndose un viraje en las políticas al implementarse el Programa de Productividad Asociativa.

En el contexto de la constitución de los consorcios productivos intermunicipales<sup>21</sup>, el IPAC adquiere protagonismo en la implementación de las políticas del Ministerio de la Producción, definiendo una “línea de trabajo específica destinada a estas nuevas experiencias de cooperación a través del programa *Diagnóstico y propuestas asociativas para los consorcios productivos*” (De Lisio, 1998). A partir de la definición del Ministerio de la Producción y el Empleo en cuanto a la necesidad de priorizar el acompañamiento y asistencia a los Consorcios Productivos Regionales de la Provincia de Buenos Aires, el IPAC instrumenta dicho programa cuya finalidad era desarrollar nuevas formas de gestión territorial asociada vinculando centralmente a los municipios.

Para el Instituto, los consorcios son visualizados como formas asociativas de interés común (entrando concretamente en su órbita de acción) y su participación se centra en el doble propósito de “reconvertir al municipio y estimular el protagonismo de los vecinos organizados en cooperativas”.

---

<sup>20</sup> Según datos del IPAC en 1998/99, del total de 2.865 cooperativas inscriptas en la provincia, el 38% correspondía a cooperativas de trabajo, las cooperativas de vivienda y servicios públicos representaban el 18%, respectivamente y las agropecuarias solo el 11%. Los datos del IPAC corresponden al total de cooperativas registradas y consideradas activas por el organismo. Pueden surgir algunas diferencias con el reempadronamiento del INAES por cuanto éste solo considera activas a las que respondieron al llamado.

<sup>21</sup> Se trata de integraciones entre municipios para el desarrollo de proyectos, la gestión de financiamiento, la movilización y reorientación de los recursos locales. Los consorcios poseían personería jurídica (ley 12.288/99)

Por un lado, el *Programa de la Productividad Asociada* es llevado adelante con la asistencia de universidades nacionales, quienes con sus equipos desarrollan estudios de diagnóstico y elaboraban propuestas. Asimismo, se implementan líneas de apoyo económico para proyectos productivos asociativos.

Este cambio en la orientación de las políticas del IPAC se verifica no solo en los programas vigentes, sino también en su política comunicacional. Así, en las revistas de divulgación del organismo, a partir de mediados de la década comienzan a ocupar un importante espacio las notas y opiniones acerca de este tipo de experiencias.

Por otro lado, el énfasis puesto en el acompañamiento de la reforma del Estado municipal, se asentó en el apoyo a las cooperativas de obras y servicios públicos, promoviendo la transferencia desde la órbita del gobierno local hacia la comunidad, de las tareas de mantenimiento y mejoramiento de la red vial. Así lo expresa el entonces presidente del IPAC: “Yo no quise actuar con cooperativas de trabajo por la ofensiva de la DGI en contra de ellas y me propuse hacer cooperativas de servicios que son más claras... hagamos cooperativas de trabajo que se vinculen por debajo con las de servicios”.

Las líneas de acción orientadas hacia las experiencias asociativas no cooperativas da cuenta del viraje antes mencionado y pone de manifiesto una estrategia por parte del actor estatal: enfrentado con la imposibilidad de modificar las condiciones estructurales (marco normativo), opta por “eludir la discusión sobre la cuestión cooperativa y su futuro” y avanza en políticas orientadas hacia formas de cooperación y asociación que pueden “adaptarse a los nuevos tiempos y al mismo tiempo evitar los obstáculos existentes”<sup>22</sup>.

La complejidad del espacio multidimensional y del propio actor estatal presenta una situación en la cual la existencia de un reconocimiento público y concreto por parte del estado al cooperativismo de trabajo, se entrecruza con un marco legal en vigencia que resulta en algunas restricciones que limitan la “ventaja cooperativa”.

Las cooperativas de trabajo se rigen por la ley 20337 que comprende y regula el funcionamiento de los distintos tipos de cooperativas. Esta situación que ha generado conflictos en su interpretación (incluso en el seno del movimiento cooperativo), ha provocado inseguridad en materia previsional y laboral al no estar adecuadamente precisada la relación

---

<sup>22</sup> Entrevista a ex funcionario del IPAC, realizada en La Plata. julio 2000

laboral entre la cooperativa de trabajo y sus asociados. Al respecto se menciona la aplicación del decreto 2015 que da lugar a la intervención de la DGI en la regulación del sector, instancia que fue rechazada tanto por las cooperativas como por el propio IPAC.

Por otra parte, a pesar de que en materia impositiva, las cooperativas se benefician con algunas exenciones, éstas no llegan a ser lo suficientemente amplias como para resultar una ventaja comparativa. En este contexto, se plantean reclamos relativos a nuevas normas que aseguren condiciones beneficiosas para las cooperativas de trabajo, dado que una normativa específica es considerada esencial para sostener la función de promoción y desarrollo del sector.

El crecimiento del cooperativismo de trabajo se produce entonces en el contexto de una fuerte limitación de tipo estructural impuesta tanto por el marco legal como por las restricciones del modelo económico. Estas trabas, que se presentan como de difícil remoción para una organización que no ha podido generar alianzas fuertes con el sector cooperativo y con otros actores políticos, plantean al IPAC, hacia mitad de la década, la necesidad de redefinir sus políticas. El cambio en la orientación no implica la desaparición de acciones hacia las cooperativas aunque refleja una inclinación hacia un nuevo tipo de actor social y económico: unidades económicas con base asociativa no necesariamente cooperativas llamadas *nuevas formas asociativas de interés común*.

### **Consideraciones finales**

En indudable que la creación del Instituto Provincial de Acción Cooperativa, tanto en su orientación política como en los aspectos técnicos, marcó una posición clara por parte del Estado provincial en cuanto al rol y función que tendrían las organizaciones cooperativas en el desarrollo económico y social de la provincia.

En el marco de las transformaciones sociales ocurridas durante las dos décadas pasadas, las cooperativas de trabajo fueron visualizadas como herramientas de contención y generación de empleos más sostenibles que los de la microempresa individual. asimismo, se encaró la reforma estatal local desde una perspectiva de transferencia de los servicios hacia cooperativas de servicios y de trabajo.

Estos procesos dieron como resultado la conformación de un sector de importancia cuantitativa y de relevancia en el ámbito político. Es importante señalar que luego de una década de intervención por parte de diversos actores estatales y no gubernamentales, el movimiento

cooperativo en la provincia comportaba según datos del propio IPAC un total de 2.862 organizaciones, además de diferentes Federaciones de cooperativas tanto urbanas como rurales.

En este universo, las cooperativas de trabajo se han distribuido territorialmente en toda la provincia. De 110 partidos con entidades funcionando en su territorio, el 60% cuenta con entre 1 y 5 empresas cooperativas aunque en el extremo encontramos un 9% de los partidos con entre 20 y 130 cooperativas funcionando. En este último grupo se debe mencionar General Pueyrredon con 132 entidades cooperativas, La Plata con 112, Quilmes con 50 y Bahía Blanca con 48.

Es preciso señalar finalmente, que las políticas de Instituto acompañaron y asistieron procesos generados desde otros ámbitos del propio Estado y en este sentido, si bien se impulsaron programas orientados a la sustentabilidad económica no se produjeron acciones que pudieran acompañar la necesidades expresadas por algunas organizaciones del sector en cuanto a los cambios necesarios en el marco legal. En este campo se debe destacar el doble impacto de las políticas del IPAC en el medio cooperativo y al mismo tiempo en el ámbito propio del gobierno provincial.

## REFERENCIAS

- Beccaria, L. (1992) "Cambios en la estructura distributiva 1975-1990", en Minujin, A. (ed.) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Chavez, R. (1996): "Los procesos de cooperación entre pymes de economía social. Una síntesis teórica". Presentado en International Co-operative Research Committee, Cooperative Innovation and Change. International Co-operatives Research Conference, Tartu Estonia.
- Cornforth, C. et al (1988): *Developing Successful Workers Cooperatives*. SAGE, London.
- Congreso de la Nación: Informe Anexo al Mensaje Presidencial de Apertura a Sesiones del Congreso (Años 1985 a 1998).
- de Lisio, C. (1998) "Diagnóstico y propuestas asociativas para los consorcios productivos" en DE LISIO et al *Consortios productivos intermunicipales: el desafío regional*. IPAC, La Plata.
- Elgue, M , comp. (1999) *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*. Editorial Corregidor, Buenos Aires.

- FECOOTRA (1991): "Carpeta Institucional".
- Golbert, L. 1998: "Los problemas del empleo y las políticas sociales" en *Boletín Informativo Techint 296*, Bs. As.
- IPAC (1995): "Programas cooperativos y asociativas 1995/1999 para el Plan Quinquenal Bonaerense". La Plata.
- IPAC (1997) Revista Emprendedores Asociativos N°9. Enero – Febrero 1997. La Plata.
- IPAC (1999) " De los dichos a los hechos. 7 años de gestión por las cooperativas, el asociativismo y la cooperación empresaria", La Plata.
- IPAC (1999) Emprendedores Asociativos/18. La Plata.
- Johannisson, B. (1993): "Designing supportive contexts for emerging enterprises" en Karlsson et al (1990): *Small business dynamics. International, national and regional perspectives*. Routledge, London.
- Levin, A. y Verbeke, G. (1997) "El Cooperativismo Argentino en Cifras. Tendencias en su evolución: 1927-1997", *Documento n°6 del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas UBA. Septiembre, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (1989): Cinco años de acción cooperativa. Solidaridad para crecer. Buenos Aires.
- Minujín et al: Cuesta abajo Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina ", UNICEF/LOSADA, 1993.
- Murmis, M. y Feldman, S. (1993) : "La heterogeneidad social de la pobreza" en Minujín et al: en *Cuesta Abajo* op.cit., UNICEF/LOSADA.
- OIT. (1999) "*Creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo cooperativo en América Latina*". Departamento de Empresas y Cooperativas, Ginebra.
- Spear, R (1999) "The cooperative advantage", International Cooperative Research Conference, Quebec,
- Stryjan, Y. (1994): "The formation of new cooperatives: Theory and the swedish case" en *Economic and Industrial Democracy*. Vol 15, SAGE London.
- Teubal, M. (1994) "Cambios en el modelo socioeconómico: Problemas de incluidos y excluidos" en GIARRACA (comp.) *Acciones Colectivas y Organización cooperativa. Reflexiones y estudios de caso*, CEAL/IIFCS,
- Vuotto, M. (1997): " Acerca de las restricciones formales en las organizaciones cooperativas: la fiscalización pública" en *Cuadernos de Economía Social* III - 5, Instituto Argentino de Investigaciones en Economía Social, Buenos Aires.