

## 11. "PRECOOPERATIVAS", "COOPERATIVAS QUE INSTRUMENTAN PLANES SOCIALES", "COOPERATIVAS SOCIALES" O "ESPECIALMENTE PROTEGIDAS", O "EMPRENDIMIENTOS COMUNITARIOS"

*Mario Schujman*

Las décadas neoliberales destruyeron los derechos obtenidos por los trabajadores en el "estado de bienestar" que en América Latina no tuvo logros asimilables a los que consiguió en Europa el denominado "welfare". La Argentina no obstante había registrado importantes avances en la institucionalización de los derechos económicos, sociales y culturales institucionalizados, cuyo desmantelamiento constituyó el objeto principal de la década de terror militar que instauró por décadas el neoliberalismo en el país.

Tras destruir los "muros de contención", y para evitar las explosiones sociales se desarrollaron políticas asistenciales, de transferencias monetarias directas y transitorias, las que en los años siguientes, y en la medida en que se transformaron en políticas pública, fueron requiriendo contraprestaciones de interés social, y en las últimas etapas se universalizaron.

"Durante la década del 90, las políticas contra la pobreza extrema se limitaron al desarrollo de un conjunto de programas compensatorios focalizados en las familias o personas que vivían en situación de pobreza". Vuotto Mirta. (2006: 4).

La primera década del nuevo siglo (2002), detona la crisis y tras los cambios políticos se establecen nuevas políticas sociales, masivas (en octubre del 2006 eran casi 1.500.000 los beneficiarios) destinadas a promover "trabajo e ingresos": "Jefas y Jefes de hogar desocupados".

En el 2003 es trascendente el programa “Manos a la Obra” (Nota del Autor <sup>(1)</sup>), porque se explicita además la intención de generar emprendimientos productivos asociativos y/o comunitarios y se generan estructuras de apoyo y los programas del Ministerio de Bienestar Social y del Trabajo que lo materializan expresamente señalan el propósito de valorizar el tipo cooperativo para su instrumentación.

Vuotto señala que a partir del 2003, se pone de manifiesto el “interés en valorizar la opción cooperativa en las políticas públicas”, pero puntualiza que:

“Existen indicadores acerca de la “fragilidad” de numerosas experiencias.

Al respecto se deben mencionar los casos en que se las utiliza como “mano de obra barata” “o que adoptan esta forma para reducir costos del sector formal de la economía, como también aquellos en que las limitaciones de las propias cooperativas en cuanto a capital, entrenamiento y liderazgo les impide competir con las empresas de la rama o sector”. (Vuotto Mirta 2006: 17)

Un hito fundamental con fuerte incidencia en la conformación del Sector Cooperativo en la Argentina, lo constituye el plan de “Ingreso social con Trabajo” (decreto 1067 del PEN 14/8/09). Y “Argentina Trabaja” enderezado a generar 100.000 empleos organizados en “Cooperativas de Trabajo”.

Eduardo Fontenla expresaba al tiempo de su lanzamiento que, “no es por su esencia y lógica de gestión un programa de promoción de cooperativas de trabajo, es un plan social asociativo para disminuir la pobreza”.

---

1 “Es el caso de la experiencia del Plan Nacional “Manos a la Obra” que –pese a enunciar propuestas vinculadas a la economía social– resultó un financiamiento blando a microemprendedores individuales y familiares, sin mayores perspectivas de sustentabilidad”.  
Mario Elgue. “Asistencialismo y economía social”.  
[http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Asistencialismo\\_y\\_economia\\_social.pdf](http://www.fundacioncieso.org.ar/testing-wp/wp-content/uploads/Asistencialismo_y_economia_social.pdf)

Este programa a través del tiempo fue objeto de sucesivas reformas que mejoraron su instrumentación. Fue muy importante el plan de formación de “formadores” y de capacitación en “cooperativismo”, que se desarrolló fundamentalmente con el apoyo de las Universidades del Cono Urbano y que tuvo carácter masivo.

También incidió favorablemente la descentralización en su implementación de la que participan importantes sectores del movimiento cooperativo.

En el marco de este programa se generaron valiosos instrumentos dirigidos a estas cooperativas pero que inciden en el marco legal de otras cooperativas de trabajo (fundamentalmente de aquellas que recuperan empresas y las de recicladores).

- a) Monotributo Social. (Ley 25.865) Que reconoce a los sectores en “situación de vulnerabilidad social” la realización de actividades económicas, permitiéndoles emitir facturas, acceder a una obra social con un canon reducido, ingresar al sistema previsional y ser proveedor del estado por compra directa. Constituye un paso importante en la formalización del trabajo asociado.
- b) El acceso a la “marca colectiva (Ley 26.385/08) destinada a favorecer y a identificar a los emprendimientos de la economía solidaria.
- c) El programa de microcréditos, (Ley 26.117), y la generación de una estructura específica en el ámbito de la Secretaría de Economía Social, para capital de trabajo de unidades económicas de la economía solidaria, con tasa de interés subsidiada, y que comprende a su vez un importante número de programas que priorizan el trabajo familiar o asociativo y esta destinado a actividades económicas que se encuentran funcionando y que tienen escasa disponibilidad de capital.

Las “cooperativas” engendradas por estos valiosos planes sociales, nacen con serias dificultades para su sostenibilidad en el tiempo, para desarrollarse autónomamente, y mucho más para funcionar autogestionariamente.

Ello ha determinado que actores relevantes del cooperativismo de trabajo en la Argentina coincidan en valorar al Plan Argentina Trabaja como un valioso instrumento de política social, poniendo el acento en este aspecto desde una perspectiva claramente ideológica, mientras que otros analistas, reivindicuen políticas menos efectivas socialmente, desde organizaciones sindicales que las apoyaron pero que plantean las contradicciones fundamentales de estas “cooperativas”.

“Se acabaron los tiempos en que el cooperativismo era neutral, no se puede ser neutral cuando está en juego el destino de la humanidad, nosotros somos trabajadores y estamos del lado de los que quieren construir un mundo para todos”.

“Son cooperativas simplificadas y, si no tienen continuidad, al finalizar el programa se dan de baja.

Desde la Fecootra y la CNCT se evalúa muy positivamente el desarrollo de estos programas que unen capacitación, inclusión y perspectiva cooperativa en un mismo programa. Los trabajadores de estas cooperativas tienen cobertura de un seguro por accidentes de trabajo y se les aporta el monotributo social, que les da la cobertura de obra social y la contribución jubilatoria.

Aunque a menor costo, estos trabajadores ahora son incluidos en coberturas que antes no tenían”. (José Orbaicetta.2013: 209/211)

“El principal reto es, entonces, que las cooperativas creadas no son sostenibles sin la organización y financiación estatal, y los niveles de ingresos alcanzados por los participantes están por debajo del salario mínimo nacional”. Dobrusin 2013)

No obstante los cuantiosos recursos y el inestimable esfuerzo dedicado a la capacitación y educación, las contradicciones profundas de estas “cooperativas especialmente protegidas” determinan que sus integrantes. Se ven obligados a recurrir al instrumento cooperativo para recibir su “remuneración – subsidio” originada en el estado. Su remuneración y subsistencia no es satisfecha por la cooperativa, sino por el estado o de las organizaciones en las que des-

centralizó sus funciones, y ello determina contradicciones con la posibilidad de desarrollar una identidad alternativa.

Ello no implica que no se registren muchos casos en los cuales la delegación de su implementación en el movimiento cooperativo, o en los movimientos sociales o en las instancias locales de municipios y comunas, no haya permitido mayores avances. Hay experiencias sumamente valiosas.

Estos programas afrontaron la situación de los sectores de la sociedad excluidos y postergados (Nota del Autor.<sup>2</sup>). En el desarrollo de estos emprendimientos la polémica ha involucrado al estado en todas sus instancias (nacional, provincial y municipal), a los actores académicos, a los medios de comunicación, a los dirigentes y organizaciones sociales (Nota del Autor<sup>3</sup>) y a los propios beneficiarios.

- 
- 2 “Del total de los trabajadores que integran las cooperativas del programa de ingreso social con trabajo, el 56% son menores de 35 años y el 16% son mayores de 50 años. La mayoría accedió por primera vez a un trabajo registrado y esto se observa en que el 88% nunca tuvo aportes a la seguridad social. Del total el 27% de los trabajadores no tenía los estudios primarios terminados y el 48% no tenía sus estudios secundarios completos”.

Información proporcionada por el Ministerio de Bienestar Social.  
Tiempo Argentino. 8/8/11.

[/www.prensa.argentina.ar/2011/06/03/20255-la-universidad-publica-esta-con-el-pueblo.php](http://www.prensa.argentina.ar/2011/06/03/20255-la-universidad-publica-esta-con-el-pueblo.php)

- 3 Una cantidad de movimientos sociales de mayor o menor representatividad (MTD Aníbal Verón NF - MTDs y agrup. territoriales del Frente Popular Darío Santillán - Federación de Organizaciones de Base (FOB) - Organización Popular Fogoneros - Frente de Organizaciones en Lucha (FOL) - Frente Territorial 26 de Junio (CTD Aníbal Verón, Resist. Popular, CPS 29, MTR Santucho, MDVG, OLP, FUBADEYO) - Mov. Unidad y Lucha - MTL Rebelde - MTR por la Democracia Directa - Agrup. María Claudia Falcone - MoTOR - Agup. Territorial Víctor Choque), vienen reclamando participación en este programa y critican fuertemente la asignación hecha a través de municipios y comunas, fundamentalmente en el Gran Buenos Aires y la dependencia clientelar generada a través de la implementación del programa.

La situación socio económica, que la globalización neoliberal dejó a finales del siglo pasado, en Latinoamérica y en la Argentina en particular, reclama inexorablemente de políticas públicas para combatir el desempleo y la pobreza, y en nuestro país las implementadas han sido particularmente efectivas. Los índices que proporciona la CEPAL ponen de relieve un importante crecimiento y mejoras sustanciales en el empleo y en la calidad de vida.

Esas políticas, no obstante, en tanto no reconstruyan el tejido social productivo, introduciendo democracia social sustancial, y no distribuye los resultados de la explotación entre los trabajadores, ni les permite conformar con ellos capital cooperativo, sino que redistribuye tras el proceso de producción, distribución, consumo y tributación, haciendo que esa inclusión que promete sea estructuralmente insostenible, y el recurso al tipo cooperativo no es consistente con su rol alternativo, ni con una perspectiva de desarrollo humano.

“La participación comunitaria está siendo reanalizada hoy como un poderoso instrumento de desarrollo, dejando en el camino visiones despreciativas al respecto”. Pero “Hay una resistencia a transferirles efectivamente poder sobre su destino” (Kliksberg 2002), y ello sucede con las políticas incapacitadas para generar autonomía cooperativa y consecuentemente para consolidar autogestión y propiedad común.

En general y salvo excepciones, los autores que transitan por los caminos de la economía social y solidaria coinciden, con matices ideológicos, en que la implementada es una razonable “política pública de gobierno contra la pobreza, la inequidad social, diferente al asistencialismo”, ya que tiende a “...que la gente tenga trabajo y se organice socialmente”

“Es un error denominar al plan de empleo público como ‘cooperativo’ en sentido estricto, por las complicaciones, desconfianzas y confusiones que causará al sector social de la economía, aunque el plan anunciado tenga en su implementación lineamientos solidarios afines con la doctrina cooperativa” (Fontenla 2009).

Pero es evidente que aunque la autoridad de aplicación las matricule como tales, “ab initio” no se constituyen “cooperativas de tra-

bajo”, en tanto su implementación no sea producto de una respuesta a necesidades asociativas solidarias de los sectores a los que se pretende atender, sino de una obligación impuesta por las mismas.

Este no es un fenómeno exclusivamente nacional, nos señala con humor Taimni, refiriéndose a las cooperativas conformadas por el estado en las ex colonias británicas, que los presidentes de sus consejos de administración tienen tan amplio control sobre las operaciones y decisiones de las cooperativas, en los países de Asia del Sur, que los críticos indios a menudo comparan las funciones de esas cooperativas “con la mitológica trinidad divina indiana Visnu (la creadora), Mahesh (la preservadora) y Shiva (la destructora)”, y afirma que los administradores se consideran responsables ante el gobierno, al que ven como su pagador, más que ante los miembros (Taimmi K.K. 1998)”.

E incluso es evidente que aunque recurran a una figura específica, el tipo legal no podrá consolidarse como un tipo del sector cooperativo, en tanto no tengan solución política las contradicciones sustanciales implicadas en la errónea dicotomía entre el trabajo dependiente y el trabajo autónomo, entre el trabajo formal y el trabajo informal, porque la organización autogestionaria alternativa, que asegura trabajo decente, constituye una categoría diversa, que puede convivir con las restantes pero que asimilada a alguna de ellas, se distorsiona.

Se trata de que la organización cooperativa, gobernada y gestionada por sus “trabajadores asociados” (que no son trabajadores autónomos), que los “medios de producción” (de propiedad común de los trabajadores) que se adquieran con los excedentes, o subsidios recibidos, les proporcione a sus integrantes “trabajo decente”, (concepto que no puede ser asimilado a las condiciones convencionales del trabajo dependiente).

La empresa cooperativa no es pública, ni lucrativa, y aquellas que son producto directo de las políticas públicas, reclaman una normativa específica que no puede partir de desconocer su naturaleza alternativa.

Su importancia cuantitativa y social es muy importante en nuestro país, en un estudio reciente de la profesora Vuotto se pone de relieve que:

“Las políticas mencionadas han dado lugar a la conformación de 15.838 cooperativas de trabajo que en el año 2014 se encuentran vinculadas con los siguientes programas: Integración socio comunitaria, manos a la obra, centros integradores comunitarios, agua más trabajo, capacitación con obra y obra pública provincial y/o municipal, inversión social e ingresos social con trabajo (Argentina trabaja) Los dos últimos programas creados en el 2009 representan el 51% de ese total.)

Hacia fines de 2012 se mencionaba un número de 202.178 cooperativistas que efectuaban actividades de saneamiento, equipamiento e infraestructura urbana, proyectos productivos especiales y mejoramientos de barrios en 11 provincias.

Se debe señalar el conflicto entre diversas prácticas que no siempre traducen la lógica de acción cooperativa ni expresan intenciones estratégicas capaces de proyectar sentido y la legitimidad propios de este tipo de organizaciones. Por ese motivo persisten numerosos interrogantes, en especial sobre el riesgo que conlleva la pérdida de autonomía en los procesos de decisión y los eventuales cambios en los planes e iniciativas del gobierno que las propone.

Se advierte el riesgo de construir cooperativas que en lo esencial, quedan reducidas a trayectorias individuales de adaptación progresiva a roles sociales funcionales, definidos por las lógicas del sistema que se intenta transformar o la particularidad de un empleo público”. (Vuotto Mirta 2014: 51/3/5).

Por su parte, las políticas implementadas desde 2003 y las modalidades adoptadas para la conformación de cooperativas de trabajo, aunque pretenden superar el alcance de los programas focalizados o las soluciones coyunturales al problema del desempleo, difícilmente toman en cuenta el carácter autónomo y las exigencias que plantean estas organizaciones para afrontar exitosamente sus principales desafíos y lograr un desempeño y consolidación acorde con su naturaleza asociativa.

Al respecto es necesario señalar que una política eficaz debería conjugar su estructura material (financiamiento, apoyos, costos) con una estructura sustantiva, de modo tal de contemplar la autonomía de estas entidades en consonancia con las demandas de los principales actores y sus intereses, sin perder de vista que las metas sociales se alcanzan en las cooperativas por medio de actividades económicas y

que su membresía resulta el lugar de encuentro de las funciones sociales y las económicas. De este modo, la contribución del sector público al desarrollo de estas organizaciones se podrá expresar a partir de actores e instituciones que acompañen sus propósitos, de forma tal que las vinculaciones que se establezcan entre esas partes dejen de ser coyunturales, limitadas o imprevistas. (Vuotto M. 2011).

Si las políticas sociales en la Argentina siguen evolucionando positivamente y ello permita oportunamente su transformación en políticas económicas de desarrollo humano y local inclusivas y de profundo contenido social, y los gobiernos priorizan la importancia que tiene confiar en la gente para satisfacer sus propias necesidades y las de la comunidad, como artífices de su propio destino (Vuotto 2011)

Es una oportunidad histórica para trocar las políticas sociales “ex post”, en políticas económicas y sociales “ex ante”, facilitando la redistribución que reclama la justicia social desde la producción, la distribución y el consumo.

Los programas de trabajo dirigidos al sector solidario de la economía en Argentina, Brasil y Uruguay muestran debilidades. La principal debilidad pasa por ser programas dirigidos a la lucha contra la pobreza, desempleo y exclusión, sin mayor conexión con respecto a planes de desarrollo económico nacional, que pudieran incidir en objetivos de más largo alcance como el crecimiento del sector de la economía solidaria, la redistribución del ingreso o mayores grados de autogestión en las empresas”. (Pablo Guerra 2010)

La recurrencia a la figura cooperativa se inserta en estos intentos, pero la instrumentación clientelar y los conflictos políticos por el control de los fondos no ha desaparecido, y en algunos casos se ha agudizado, no obstante que se han implementado importantes modificaciones en la generación de nuevos canales que descentralizaron la distribución y el control de los planes, y se implementaron importantísimos planes de educación cooperativa, con una importante participación de las Unversidades del Cono Urbano.

Ello no impide que en este océano, existen muchísimas experiencias exitosas. La mayoría de ella ligadas a movimientos sociales o políticos que impulsaron la constitución instrumental de cooperati-

vas sostenibles, y en otros como consecuencia de la descentralización por el apoyo de Universidades, Comunas o Municipios.

Señalamos la valiosa experiencia del Movimiento “Tupac Amaru”, que además esta enlazado a las practicas de los pueblos originarios en el norte argentino. (Sandra Russo, 2010), como una de las mas interesantes.

Los programas sociales condicionados a contraprestaciones que se están implementando en toda América Latina y también en la Argentina, son absolutamente indispensables, pero es necesario tener en cuenta que se trata de eso: de políticas sociales enderezadas a asistir y a restituir rápidamente derechos largamente conculcados.

Entendemos que se abre desde la práctica social emergente de estas políticas públicas, la necesidad de que la academia afronte una investigación aplicada rigurosa, que desde la perspectiva jurídica, aporte los instrumentos teóricos, que permitan contener la realidad proporcionando tratamiento homogéneo a los iguales e integrando en el sector diferenciándolas a las cooperativas que el “Proyecto de Ley de Cooperativas y Mutuales” puesto a discusión por la autoridad de aplicación denomina como “especialmente protegidas” y que conceptualiza, en el marco de las políticas sociales analizadas como:

Prevee también este proyecto, la regulación de “cooperativas simplificadas” que aunque no están previstas específicamente para la implementación de planes sociales, pueden constituir una base.

Se encuentra asimismo a consideración de la legislatura un proyecto específico muy reciente del Diputado Recalde, (Presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados) quien con atino los denomina como “emprendimientos sociales comunitarios”, y en el primer art. señala su naturaleza jurídica es la de “un sujeto de derecho que adopta la forma jurídica de cooperativa y se rige por las disposiciones de la presente ley, la ley 20.337 y sus modificatorias, normas estatutarias y reglamentarias, resoluciones de sus órganos sociales y por los valores, principios, usos y costumbres de la cooperación”. Que prevee un período transitorio en el que los trabajadores reciben de la Autoridad de Aplicación, una remuneración equivalente al Salario Mínimo Vital y Movil (art. 11) en el que introduce previsiones para evitar el fraude laboral (art.16), el período de prueba (art.17), un mecanismo de distribución de exce-

dentes y adopta las medidas para facilitar la capitalización de la que en el futuro puede ser una cooperativa (Art. 20) y entre los derechos sociales de los trabajadores el de afiliarse y participar de una organización sindical (art. 25), etc. (9.4.15. Exte1629-D-2015 de la Cámara de Diputados)

En el derecho y la doctrina comparada existen tipos, incluso en el “sector cooperativo” que pueden permitir, a condición de que los planes sociales le proporcionan contenidos adecuados que empoderen a los beneficiarios y no los sometan, generar “pre cooperativas” o “cooperativas simplificadas” que faciliten el tránsito.

García Muller, Munkner y Haagen, citados por el primero, se refieren a este tipo de organizaciones, pero ya en sus definiciones encontramos coincidencias conceptuales importantes, pero también diferencias sustanciales con las características que ofrecen las políticas sociales generadoras de “cooperativas simplificadas y especialmente protegidas”.

García Muller (2009: 27/8), las identifica como;

“Organizaciones poco complejas, que sirven de medio educativo y de capitalización para evolucionar hacia verdaderas cooperativas. Suelen contar con el apoyo de organizaciones en lo educativo, lo social, lo económico, lo administrativo y lo financiero. Estas organizaciones conforman el grupo de socios patrocinadores, que tienen por objeto la educación y capacitación de los miembros, la ocupación laboral inmediata, la capitalización y la obtención de resultados económicos rápidos. Constituyen una etapa de transición hacia formas cooperativas regulares y sus objetivos son una mayor participación de los miembros en los asuntos de la cooperativa., facilitar la constitución de empresas asociativas de reducido número de miembros y favorecer un rápido desarrollo cooperativo”

Pero entendemos que una adecuada tipificación aunque constituye un gigantesco paso adelante, no resuelve “per se”, las cuestiones de fondo que son las inherentes a que la política social debe procurar efectivamente, no sólo a que sean económicamente sostenibles, sino que es imprescindible que estas organizaciones puedan “autogestionarse” autónomamente en un plazo razonable.

Las políticas públicas aún aquellas que se plantean transformaciones profundas, raramente transfieren a las organizaciones de la sociedad la responsabilidad y el poder para autogestionarse, y por ello la experiencia de las “precooperativas”, al decir de Henry Haagen (2000: 28) tampoco ha sido “concluyente, puesto que la mayoría de las precooperativas no han evolucionado hacia la autonomía esperada. Por el contrario, desde apoyos hasta controles, su dependencia con respecto al estado ha aumentado sin cesar, desacreditando de esa forma el papel de promotor del poder público”.

Es imprescindible regular las especificidades de las cooperativas de trabajo, atendiendo según nuestra opinión a su naturaleza autogestionaria, y a la perspectiva claramente alternativa, que ofrece a los trabajadores, regulando los subtipos que recojan las necesidades de las nuevas cooperativas hasta alcanzar niveles de sustentabilidad económica y social, aquel que consagra legislativamente todo el potencial de la extraordinaria experiencia en la “recuperación de empresas”, y finalmente tipificar a las “precooperativas o “cooperativas emergentes de planes sociales” o “cooperativas especialmente protegidas”, dotando a todas del mecanismo que asegure “trabajo decente” y “seguridad social” adecuada, pero además institucionalizar la autogestión de esas cooperativas requiere un esfuerzo consciente en las políticas públicas y una ruptura paradigmática en el “sentido común” de la población excluida que debe estar en sus proyectos de vida.

Pensar que es posible el “buen vivir” con una intensidad que descarte el “tener” que ha introyectado la mercantilización de la vida, es un tránsito cargado de utopías, que sólo serán posibles si la sociedad avanza en una alternativa contrahegemónica para un mundo mejor posible.