



ARGENTINA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y COOPERATIVISMO (1976 – 2015)

IX Congreso Internacional Rulescoop

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los
desafíos del mercado*

Daniel Plotinsky

Instituto de la Cooperación - Idelcoop (adscripto a la dirección)
y Archivo Histórico del Cooperativismo de Crédito (Director)

RESUMEN

El trabajo se propone analizar los cambios producidos en la relación entre el movimiento cooperativo argentino y el Estado Nacional en las últimas cuatro décadas, poniendo el acento en la vinculación existente entre las políticas públicas hacia el sector solidario y el modelo económico.

La relación existente entre el Estado y el movimiento cooperativo sufrió un drástico quiebre a mediados de los '70 con el surgimiento de un nuevo modelo de funcionamiento de la economía. La relativa protección estatal a las entidades cooperativas finalizó con el auge de las políticas neoliberales, y estas instituciones se vieron obligadas a jugar en el tablero del libre mercado en condiciones de inferioridad.

El inicio del siglo XXI muestra un nuevo escenario latinoamericano, donde surgieron gobiernos que intentan superar los efectos de las políticas neoliberales desde proyectos políticos con diferentes alcances, pero que en casi todos los casos tienen como objetivo reparar las calamidades de las experiencias previas y en los que la promoción del cooperativismo aparece como una de las vías de construcción de sociedades más justas y equitativas.

En ese contexto, el Estado argentino ha desarrollado en los últimos años una activa política de promoción de la economía social y solidaria.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas – Argentina – neoliberalismo – inclusión social - cooperativismo

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El cooperativismo y el auge del modelo neoliberal en la Argentina.
 3. Una nueva etapa en el cooperativismo argentino. Transformaciones y tensiones
- Conclusiones
Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las entidades cooperativas –en tanto empresas y movimientos sociales- está íntimamente ligado al contexto político-institucional y económico en el que deben desenvolverse, al mismo tiempo que persiguen cumplir una función correctiva o transformadora de la realidad, por lo que actúan sobre ese contexto, modificándolo (Alianza Cooperativa Internacional, 1996).

En ese sentido, las cooperativas deben analizarse entendiendo la particular forma de relacionarse con el entorno social en que desempeñan su accionar, por lo que las transformaciones producidas a lo largo de la historia por el cooperativismo argentino pueden explicarse, fundamentalmente, a partir del juego de las potencialidades y limitaciones del mismo, y de sus relaciones con el contexto político-institucional y económico.

Por eso, como afirman Levin y Verbeke (1997), si bien es cierto que en Argentina no ha existido una relación lineal entre políticas públicas y desarrollo del cooperativismo, la singular evolución del mismo no es para nada ajena a los cambios políticos, sociales y económicos. Las políticas gubernamentales actuaron en cada coyuntura impulsando o restringiendo la actividad del sector no sólo por sus posibilidades objetivas de producir importantes consecuencias directas, sino también porque tienen particular influencia sobre la actitud de otros actores sociales (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Las primeras experiencias cooperativas, desarrolladas en Argentina a partir de las últimas décadas del siglo XIX, estuvieron vinculadas a la entrada masiva de inmigrantes europeos requeridos por el modelo económico impuesto en el país a partir de la organización del Estado nacional.

Estas primeras prácticas cooperativas en el país corresponden a dos tipos de experiencias diferentes: un grupo de las mismas fue creada por sectores obreros con el fin de liberarse de la explotación capitalista o, por lo menos, atenuar sus efectos. Otras entidades fueron promovidas por integrantes de las capas medias y de la pequeña y mediana burguesía nacional para poder desarrollar su actividad comercial o industrial, enfrentando a las grandes empresas monopólicas, un sistema financiero que generalmente les era adverso, y a las dificultades económicas.

Todas ellas coinciden, empero, en desarrollarse por fuera de la acción, a favor o en contra, de políticas públicas orientadas al sector, aunque directamente vinculadas a las consecuencias de las decisiones estatales en materia de política económica.

La sanción en 1926 de la Ley Nº 11.388 sobre el Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas, como consecuencia de los reclamos surgidos de una serie de congresos provinciales y nacionales de cooperativas fundamentalmente agrarias y de consumo, abrió una nueva etapa que permitió la consolidación y desarrollo del movimiento cooperativo, que se amplió –además- al ámbito de los servicios públicos y, más lentamente, al crédito solidario.

Ese desarrollo del cooperativismo se dará, sin embargo, ante la indiferencia estatal. Durante los siguientes veinte años el Estado visualizará a las cooperativas como algo ajeno a su incumbencia, sin que exista planificación estatal que lo contemple. Por lo tanto, las cooperativas se fueron extendiendo en el seno de la sociedad por la fuerza de su propia virtualidad (Cracogna, 1988).

Será recién durante la presidencia de Juan Domingo Perón, que el Primer Plan Quinquenal (1946 – 1951), concebido como un programa de acción gubernamental, mencione por primera vez como objetivos estatales el fomento y creación de cooperativas agrarias y de consumo. El Segundo Plan Quinquenal (1952 – 1955) le dará continuidad a estos objetivos, avanzando en la necesidad de una organización total de los productores en un sistema nacional de cooperativas (Levin y Verbeke, 1997). Este activo rol estatal aparece vinculado a la promoción de un modelo económico basado en la expansión del mercado interno y, al mismo tiempo, a las difíciles relaciones entre el gobierno peronista y los grandes productores agropecuarios.

En el período 1956 – 1973, en el que Argentina transita entre dictaduras y democracias restringidas, no se observan políticas expresas referidas al cooperativismo en general (Levin y Verbeke, 1997), aunque merece señalarse el duro ataque dirigido a las cooperativas de crédito desarrollado por el gobierno dictatorial entre 1966 y 1969, que redujo significativamente su número y participación en el sistema financiero (Plotinsky, 2008).

En cuanto a las demás ramas de la cooperación, su evolución fue irregular y fluctuante, aunque merece destacarse la creación de dos importantes cooperativas de tercer grado: CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria) en 1956, y COOPERA -actualmente Cooperar- (Confederación Cooperativa de la República Argentina) en 1962. También debe señalarse que, sobre finales del período, se sanciona una nueva Ley de Cooperativas.

El origen de esa reforma legislativa se remonta al año 1971, cuando el gobierno dictatorial creó el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) como autoridad de aplicación en reemplazo del Ministerio de Agricultura. Una de las funciones asignadas al nuevo organismo, creado bajo dependencia del Ministerio de Bienestar Social, era precisamente la modificación de la legislación sobre cooperativas. El proceso se aceleró cuando en 1972 se sancionó la Ley de Sociedades Comerciales, cuyas disposiciones venían a regir subsidiariamente a las cooperativas, según la propia Ley 11.388. Por la confusión legal que esto generaba se sintió la necesidad de confeccionar un cuerpo normativo específico del cooperativismo más desarrollado y que necesitase menos de remitirse a otros conjuntos legales.

El texto de la Ley se basó en un proyecto redactado por una comisión especial creada en el INAC, integrada por miembros del Poder Ejecutivo y por representantes del movimiento cooperativo. Se promulgó el 2 de mayo de 1973, durante los últimos días del gobierno dictatorial de Lanusse, de manera que la norma fue gestada y sancionada durante la llamada “Revolución Argentina”, aunque comenzó a aplicarse en democracia. No obstante este origen, la Ley 20.337 es muy valorada hasta hoy -aun reconociendo sus falencias y carencias- por el movimiento cooperativo (Cracogna, 2009).

La breve coyuntura constitucional desarrollada entre 1973 y 1976 no aportó modificaciones en cuanto a las políticas estatales hacia el movimiento cooperativo, aunque fue un período de significativo crecimiento en la cantidad y actividad de las cooperativas.

2. EL COOPERATIVISMO Y EL AUGE DEL MODELO NEOLIBERAL EN LA ARGENTINA

La relación existente entre el Estado y el movimiento cooperativo sufrió un drástico quiebre a partir de 1976, en paralelo al comienzo de la aplicación de un nuevo modelo de funcionamiento de la economía. La relativa protección estatal a las entidades cooperativas finalizó con el auge de las políticas neoliberales, por lo que se vieron obligadas a jugar en el tablero del libre mercado en condiciones de inferioridad.

Se implementó una política de reducción de las regulaciones estatales y apertura económica, el Estado abandonó su rol de protector social, y se dejaron de lado los objetivos de pleno empleo y mercado interno mientras se reducía el gasto público en áreas como educación y salud. Las consecuencias fueron la erosión del mercado interno, el incremento del desempleo y una creciente desindustrialización. Los capitales, además, se orientaron cada vez más a la actividad financiera y especulativa, alejándose de emprendimientos productivos. Este deterioro económico afectó sin duda a las empresas cooperativas -como a muchas pequeñas y medianas empresas nacionales-, muchas de las cuales no sobrevivieron.

El cooperativismo sufrió también en tanto movimiento social, ya que el gobierno militar practicó el terrorismo de Estado con el objetivo de destruir las organizaciones sociales y políticas que pudieran cuestionar su accionar. Su estrategia fue desarticular a través

de la implantación del terror en la sociedad todo atisbo de participación y organización social preexistente: proscribió partidos políticos, desbarató organizaciones sindicales, vecinales, bibliotecas populares y, con ellos, todo espacio de encuentro social y cultural. Además, persiguió, torturó y asesinó miles de militantes sociales y políticos.

El objetivo de disciplinamiento social y político de la dictadura coincidía perfectamente con los componentes ideológicos del neoliberalismo, que no es sólo un conjunto de medidas económicas, sino todo un proyecto civilizatorio que concibe a la sociedad formada por individuos aislados en permanente competencia. Así, el gobierno se propuso eliminar las ideas y los lazos de unidad, de solidaridad, de cooperación, instalando a través de la represión profundos cambios en la manera de entender, de pensar y de actuar en sociedad.

En lo específico, el movimiento cooperativo se vio seriamente perjudicado por la imposición de dos normas dictatoriales. En primer lugar, la mal llamada “Ley” 21.526 de Entidades Financieras promulgada en 1977 prohibió la continuidad de la operatoria de las 400 cajas de crédito existentes, aunque como respuesta a una serie de acciones públicas desarrolladas por el movimiento cooperativo, autorizó su transformación en bancos comerciales bajo forma jurídica cooperativa. El proceso concluyó en junio de 1979, con la creación de 77 bancos cooperativos (Plotinsky, 2011).

Por otra parte, en 1980 se sanciona la “Ley” de Radiodifusión, que prohibía expresamente a las entidades cooperativas ser licenciatarias de medios de comunicación (Elíades, 2008)

En 1983, cuando la dictadura cívico-militar había comenzado el proceso de retirada, el movimiento cooperativo recuperó un espacio tradicional y realizó un Congreso Argentino de la Cooperación, con el objetivo de recuperar los lazos institucionales, evaluar lo sucedido y planificar el futuro. Según el balance estadístico realizado por el mismo, al finalizar la dictadura la cantidad de organizaciones cooperativas se había reducido en un 15%. Sin embargo, todavía ocupaba lugares considerables en la economía nacional: las cooperativas agrarias participaban en más del 20% de la exportación de granos, y en un 46% de la comercialización interna. También tenían el 30% de la leche acopiada, el 35% de la producción de algodón y casi 50% de yerba mate. La banca contaba con el 8% de los depósitos en todo el país, a la vez que el cooperativismo ocupaba el 6% del comercio minorista. El Documento final destaca, además, la necesidad de consolidar el sistema democrático como condición necesaria de cualquier proyecto de prosperidad económica, y propone avanzar hacia procesos de integración regional latinoamericana (Congreso Argentino de la Cooperación, 1983).

Los años de la presidencia de Raúl Alfonsín mostraron un matiz diferente en medio de la hegemonía neoliberal, ya que el gobierno realizó algunos intentos de revertir la situación económica y volver a impulsar el mercado interno. Sin embargo, la pesada herencia de la dictadura, y los poderosos intereses económicos que seguían operando, no permitieron que eso sucediera y el gobierno volvió a caer en políticas regresivas, que agudizaron los problemas generados por el deterioro del mercado interno, el incremento del desempleo y la recesión del aparato productivo.

Sin embargo, y mientras la crisis económica afectaba a las cooperativas, el Estado fue en otros aspectos simpatizante del movimiento solidario. El nuevo gobierno democrático tenía entre sus objetivos el restablecimiento de los lazos sociales rotos durante el terrorismo de Estado, y visualizaba al cooperativismo como uno de los sostenes necesarios para el fortalecimiento de la sociedad civil, dada su naturaleza participativa y su poder democratizador (Schujman, 1984).

La importancia que revestía el cooperativismo para el gobierno se evidenció en una medida temprana, al elevar el rango institucional de la autoridad de aplicación. Así, a fines de 1983 se dictó el Decreto 15/83 de creación de la Secretaría de Acción Cooperativa en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación, al que mediante Decreto 345/83 se le asignó la competencia que en materia cooperativa era ejercida

hasta entonces por el INAC. Además, en 1986 se sancionó la Ley 23.427, por la que se creaba un fondo para educación y promoción cooperativa en todos los niveles de enseñanza.

Hacia el final del gobierno alfonsinista, en 1989, volvió a reunirse el Congreso Argentino de la Cooperación, convocado nuevamente por Cooperar y Coninagro. La diferencia con el espíritu predominante en el CAC anterior, es notable. En 1983, en sintonía con la inminente recuperación democrática, se notaba un clima de optimismo y esperanza, y los documentos elaborados mostraban su apoyo a la intervención del Estado en la economía. En contraste, en 1989 se manifestó un tono general de apoyo a las políticas privatistas y neoliberales que protagonizarían la década de 1990.

En cuanto a los números cooperativos, el Congreso mostraba que el cooperativismo agrario conservaba el 46% de la comercialización interna de granos y el 20% de las exportaciones, mientras que ahora más del 40% de la producción de leche era procesada por entidades cooperativas. El cooperativismo de crédito lograba el 9,7% del total de depósitos, y las cooperativas de consumo comprendían un 11% de la distribución minorista del país (Congreso Argentino de la Cooperación '89, 1989).

Los años de gobierno de Carlos Menem (1989 – 1999) significaron una hondísima profundización de la hegemonía neoliberal, en lo económico, lo político, lo ideológico y cultural. Las responsabilidades estatales en educación y salud se redujeron en forma notable, se privatizaron los servicios públicos, se aplicaron leyes de flexibilización laboral, y se profundizó notoriamente la concentración y extranjerización del sistema financiero. Asimismo, la cultura del individualismo, el consumo alienante, la competencia como modo de relación “natural” entre las personas y la meritocracia ganaron terreno en la sociedad.

Las privatizaciones generaron un ingreso desmedido y voraz de capitales y empresas transnacionales interesadas únicamente en el lucro, que dejaron poco margen de acción en el mercado a las pequeñas y medianas empresas, entre ellas las cooperativas. Las políticas neoliberales generaron además concentración económica y exclusión social, aumento del desempleo, y en el mediano plazo, estancamiento económico y quiebre del mercado interno. Todo esto no pudo menos que generar duros golpes sobre el movimiento cooperativo.

Pero más allá de las políticas macroeconómicas y culturales, el gobierno desarrolló políticas específicas que afectaron negativamente al movimiento cooperativo. Al poco tiempo de asumir, se volvió a bajar la categoría institucional de la autoridad de aplicación, ya que se la trasladó a una dependencia subalterna del Ministerio del Interior. Más adelante, en 1996 se unificaron los Institutos de Acción Cooperativa y de Acción Mutual, creándose el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, ubicado bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social. Las cooperativas dejaron de contar con un organismo público exclusivo para su fiscalización y fomento, y se excluyeron del Directorio las representaciones de Coninagro y Cooperar. En el año 2000, ya durante presidencia de Fernando de la Rúa (1999 – 2001), un decreto cambió el nombre del organismo por el de Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), que conserva hasta hoy.

Entre otros tratamientos negativos que tuvo el cooperativismo por parte del gobierno en la década del '90, puede mencionarse un decreto de 1994 que restringía notoriamente la actividad de las cooperativas de trabajo. En esta misma línea puede mencionarse, además, la supervivencia de la “Ley” de Radiodifusión de la dictadura que prohibía a las cooperativas prestar servicios de radio y televisión y el mantenimiento de la “Ley” de Entidades Financieras, pese a que en ambos casos existieron varios proyectos –algunos que alcanzaron estado parlamentario– para modificarlos.

Es igualmente significativo que la Asamblea Constituyente que realizó la reforma constitucional en 1994 omitiera incluir alguna mención al cooperativismo o cualquier manifestación de la Economía Social, como sucede en otros países. Una nota diferente marcó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que se sancionó en

1996. Ésta afirma en su artículo 48, entre otras cosas, que la Ciudad promueve “los emprendimientos cooperativos, mutuales y otras formas de economía social, poniendo a su disposición instancias de asesoramiento, contemplando la asistencia técnica y financiera” (Nacht y Plotinsky, 2015 a).

En octubre de 1994 se llevó a cabo un Censo Nacional de Cooperativas, de alcance ciertamente limitado ya que cubrió sólo el 40% de las instituciones registradas. No obstante, a partir de éste y de otras fuentes estadísticas parciales y fragmentarias, se pueden delinear algunas grandes tendencias de las dos décadas anteriores. En primer lugar, se observa un proceso creciente de matriculación de cooperativas, que se detendrá a partir de 1996. Igualmente, si se considera la relación entre entidades activas y canceladas, se ve que la viabilidad y sustentabilidad de esas nuevas cooperativas era escasa. Precisamente, el promedio de subsistencia de las cooperativas fue en baja a lo largo de estos años.

En cuanto a los tipos de cooperativas, se nota un creciente protagonismo de las cooperativas de trabajo, generado por el aumento constante del desempleo en el país. En el extremo opuesto se encuentran las cooperativas agrarias, cuya cantidad permanece estancada ya desde la década del 70, de manera que su participación en el total fue perdiendo peso relativo. A nivel regional, se profundizaron los desequilibrios: la mayor concentración de cooperativas sigue estando en el centro y litoral del país; sin embargo, el NOA y la Patagonia muestran las tasas más altas de crecimiento (Levin y Verbeke, 1997).

Cuadro 1				
Cooperativas activas por tipo de actividad				
Tipos	1984		1994	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Agrarias	1282	31,5	1305	17,3
Trabajo	404	9,9	2632	34,8
Provisión	342	8,4	631	8,3
Vivienda y construcción	392	9,6	1365	18,1
Consumo	209	5,1	106	1,4
Crédito	287	7	200	2,6
Seguros	57	1,4	55	0,7
Servicios públicos	1100	27,1	1270	16,8
TOTAL	4073	100	7564	100

Fuente: Levin y Verbeke (1997)

Cuadro 2			
Distribución regional de las cooperativas activas y tasas de crecimiento interanual			
Regiones	Cant. 1984	Cant. 1994	Tasa de crecimiento interanual 1984-1994 (%)
Centro - Litoral	2863	5225	6,2
Cuyo	334	438	2,7
Nordeste	396	448	1,2
Patagonia	256	659	9,9
Noroeste	224	794	13,4
TOTAL	4073	7564	6,4

Fuente: Levin y Verbeke (1997)

Dos casos son significativos del retroceso del cooperativismo en ese período: la crisis de la entidad decana del cooperativismo argentino, “El Hogar Obrero” (EHO); y la permanente disminución de la participación del cooperativismo en el sector financiero. El Hogar Obrero, cooperativa de vivienda y consumo con casi 2 millones de asociados, se vio seriamente afectada en 1990 por el llamado Plan Bonex, una disposición del gobierno que llevó a la entidad a perder más del 70% de su capital, lo que provocó una situación de insolvencia. Debido a ello, en marzo de 1991 llamó a concurso de acreedores para salvarse de la quiebra. Desde entonces EHO continuó sobreviviendo, aunque con gravísimos problemas financieros, bajo supervisión e intervención judicial. Lo más significativo es que en su caída influyeron los mismos factores que afectaron a numerosos bancos que fueron “salvados” por el gobierno argentino, pero siendo las condiciones empresariales completamente distintas. Las posibilidades de superar la crisis eran muy altas en el caso de EHO, el costo de asistirla era comparativamente ínfimo, y la recuperación de la ayuda era segura y rápida. No obstante, recibió un tratamiento distinto que, más allá de las excusas legales, fue una demostración de discriminación gubernamental (Rodríguez y Capece, 2001).

En cuanto a los bancos cooperativos, la década del 80 marcó la desaparición de más de 30 entidades; y durante los '90, en el marco de una nueva reconversión del sistema bancario, el grupo más golpeado fue nuevamente la banca cooperativa, que redujo su presencia de 44 a 3 entidades entre 1991 y 1999, y a sólo una a partir de 2003 (Plotinsky, 2010).

Hacia fines de la década del '90 se sentían con más fuerza los signos de la destrucción estructural generada por el neoliberalismo, y era cada vez más evidente que dejaba como saldo un país devastado por la pobreza, la marginalidad y el desempleo. La situación se tornó insostenible y el gobierno tuvo que renunciar en diciembre de 2001 en medio de un estallido social cuya represión provocó más de 30 muertos. Esto marcó una ruptura con el proceso anterior, que se manifestó en un aumento de la participación popular y en la re-construcción de lazos solidarios entre distintos sectores de la sociedad. En todo el país aparecieron con fuerza experiencias de organización popular: asambleas barriales; movimientos de trabajadores desocupados; trabajadores de empresas quebradas que ocuparon las fábricas para hacerlas producir; comedores, huertas, roperos, bibliotecas y trueques comunitarios. El asociativismo fue una de las respuestas sociales frente a la crisis y se expresó en compras comunitarias, cooperativas de hecho, microemprendimientos colectivos, etc. (Nacht y Plotinsky, 2015 a).

3. UNA NUEVA ETAPA EN EL COOPERATIVISMO ARGENTINO. TRANSFORMACIONES Y TENSIONES

El inicio del siglo XXI muestra un nuevo escenario latinoamericano, con el surgimiento de algunos gobiernos que intentan superar los efectos de las políticas neoliberales desde proyectos políticos con diferentes alcances, pero que en casi todos los casos tienen como objetivo reparar las calamidades de las experiencias previas y en los que la promoción del cooperativismo aparece como una de las vías de construcción de sociedades más justas y equitativas.

En la Argentina, con el nuevo gobierno asumido en 2003 se inició una etapa de reconstrucción social y económica desde el Estado, logrando hacia fines de 2005 el inicio de una recuperación en distintos aspectos que hacen al bienestar general. Así se dio un proceso de crecimiento de la producción interna, especialmente en los sectores de la construcción, el agro, la industria y los servicios de comunicación y comercio, así como la reducción de los índices de pobreza y desempleo. El Estado ejecutó políticas de reconstrucción de lazos sociales a partir de avances en políticas de Derechos Humanos, y a nivel internacional en la promoción de proyectos de integración regional y en la búsqueda de mayor autonomía respecto de los organismos internacionales de crédito.

En este contexto, ideológicamente favorable para la revitalización de la economía social, el movimiento cooperativo comienza a transitar un proceso de crecimiento generalizado, pero que es particularmente notable en el sector de trabajo. Según los registros del INAES (2011), casi 11.500 de las 16.000 cooperativas registradas en la Argentina, se habían creado en los últimos 6 años. De ese total, más de 9.000 son cooperativas de trabajo, lo que explica que las mismas -que en 1980 eran el 27% del total- hayan crecido hasta representar dos tercios de las entidades existentes.

El crecimiento del cooperativismo de trabajo había comenzado a mediados de la década del 90, y reconocía entre sus causas el progresivo aumento de la desocupación; la flexibilización y precarización de las condiciones laborales; y la recuperación de empresas por parte de sus trabajadores. En la nueva etapa que se abre a comienzos del siglo XXI, se agrega la formulación estatal de programas sociales basados en la creación, el desarrollo y el financiamiento de entidades cooperativas.

Los proyectos del Estado nacional orientados a consolidar una red de inclusión social y asegurar una mejor calidad de vida, tuvieron su punto de partida en 2003 con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra", al que le siguieron el Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y trabajo", el Plan "Agua + trabajo", el Programa de Inversión Social y el Plan de Ingreso Social con Trabajo (agosto 2009), conocido como "Argentina Trabaja". Esta política estatal, está orientada a la realización de obras públicas con impacto en la calidad de vida: servicios básicos, infraestructura urbana y comunitaria, espacios verdes y viviendas; y su objetivo principal es paliar el desempleo estructural mientras se realizan reformas macroeconómicas con efectos de más largo plazo. Busca beneficiar a personas de alta vulnerabilidad social, a la vez que transfiere directamente recursos del Estado para actividades productivas.

Estos emprendimientos están afectados por la resolución 3026 del INAES que reglamenta el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el poder Ejecutivo (nacional, provincial o municipal). El programa depende del Ministerio de Desarrollo Social, pero lo ejecutan las intendencias.

La activa participación del Estado en la promoción de estas cooperativas generó desde el principio expectativas y opiniones encontradas. Las visiones críticas ponen el acento en los modos de implementar los planes y en algunas limitaciones y riesgos que los mismos conllevan. El recurso a la forma cooperativa para resolver la desocupación e informalidad laboral presenta el riesgo de convertirlas en un instrumento de contención social, desnaturalizando su carácter autónomo, participativo y democrático. La implementación de los proyectos generó una confrontación entre algunas organizaciones sociales, que se consideran excluidas, con las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y algunos intendentes, poniendo de manifiesto modalidades operativas que implican el riesgo de alterar el objetivo y la calidad del instrumento elegido al permitir que se consoliden relaciones de dependencia sostenidas por un intercambio recíproco de favores entre personas de recursos desiguales. Finalmente, se objeta que estas cooperativas creadas desde el Estado no son genuinas, ya que no nacen del impulso voluntario y autónomo de sus miembros.

Otras visiones prefieren valorar que estas políticas sociales buscan superar la tradicional modalidad asistencialista y expresan además la voluntad estatal de intervenir activamente en la economía a favor de los que menos tienen, marcando un camino que es necesario continuar profundizando. La elección del modelo cooperativo aparece entonces como una auspiciosa expresión del cambio en la actitud del Estado hacia la economía social y le otorga al proyecto un valor agregado ya que permite avanzar en el desarrollo de valores solidarios y una práctica autogestiva que le ofrece a los trabajadores una posibilidad más directa de compromiso e involucramiento con el objetivo de la organización y con sus miembros. Para eso, se debe impulsar al Estado a que los planes vayan más allá de la disponibilidad a financiar el trabajo, las herramientas y los medios materiales que permitan un desarrollo constante y

sostenido del sector, para reconocer las aspiraciones, la visión, los valores y el carácter transformador de las empresas de la economía social.

Por eso el desafío para el movimiento cooperativo es acompañar a estas cooperativas de trabajo en un camino de desarrollo laboral y cultural que les permita despegarse gradualmente del Estado y promover una participación real y efectiva de sus asociados, consolidando su carácter autogestivo a partir de la sustentabilidad económica e ideológica. En un escenario signado por la desigualdad social, la conversión de estas entidades en genuinos exponentes de la economía social y solidaria generaría nuevos espacios de poder que permitan luchar de manera efectiva por una sociedad más justa, equitativa y solidaria (Nacht y Plotinsky, 2015 b).

Por otro lado, la sanción de la Ley 26173, en 2006, estructuró un nuevo marco normativo dirigido a restablecer las facultades operativas de las Cajas de crédito cooperativas, cercenadas durante las dictaduras militares. La nueva norma permitiría restablecer la presencia solidaria en el ámbito manifiestamente hostil de la legislación financiera, aunque la reglamentación del BCRA no ha permitido todavía el desarrollo del sector.

Otro aspecto específico a destacar es la sanción en octubre de 2009 de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que reemplazó a la “Ley” de Radiodifusión de la dictadura que prohibía que las cooperativas fueran licenciatarias de medios. Esto significó una victoria no sólo del movimiento cooperativo, sino de numerosas fuerzas sociales que venían reclamando y luchando desde hacía décadas por una democratización en la política de medios de comunicación.

En junio de 2011, el Congreso ha modificado la Ley de Quiebras, en dirección de otorgar un marco legal favorable a las empresas recuperadas por sus trabajadores. A partir de la reforma, se posibilita el libre acceso de los trabajadores a la información y se habilita su participación activa en el proceso de eventual quiebra, con el objeto de garantizar la posibilidad de permanencia laboral. Además, allana el camino para que la empresa pase como cooperativa a manos de los trabajadores, tomando como pago todos los créditos laborales al momento de la quiebra, incluyendo la indemnización y otras remuneraciones y derechos no abonados.

La reforma supone un progreso, considerando que antes de ella el pase de una empresa quebrada a manos de los trabajadores quedaba a discreción de un juez comercial, que sólo podía ceder derechos precariamente hasta que se decidiera definitivamente la suerte del capital mueble e inmueble (Feser y Mutuberría Lazarini, 2011).

Sin embargo, hay todavía algunas demandas pendientes, que abarcan los siguientes campos: la actividad financiera, el sistema impositivo y las cooperativas de trabajo. En cuanto al primero, sigue vigente la mal llamada “ley” de Entidades Financieras, sancionada por la dictadura en la década de 1970 para abrir el juego a la especulación de los grandes poderes financieros internacionales en el contexto de implementación del proyecto neoliberal. En cuanto a los aspectos impositivos, aun cuando la ley 20.337 de cooperativas sanciona el “acto cooperativo” en toda su especificidad, el sistema impositivo no distingue entre empresas lucrativas y cooperativas, sometiendo a éstas últimas al pago de impuestos que afectan su capital social y obstaculizan su crecimiento (Nacht y Plotinsky, 2015 b).

Finalmente, sigue estando pendiente la sanción de una ley específica que regule a las cooperativas de trabajo, de especial importancia considerando el enorme crecimiento que las entidades de ese sector han tenido en los últimos 15 años (Ruggeri, 2013 y Feser, 2014).

En lo que hace a la actividad del propio movimiento cooperativo, en lo que va del siglo se han realizado dos ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación. En línea con el nuevo contexto político y social, la consigna del CAC 2004 era “De cara al nuevo milenio: por el desarrollo nacional con inclusión social”. Aunque ese encuentro tuvo algunas debilidades de tipo organizativo, y la redacción del Documento Final es confusa, fue el primero en realizarse luego de una década y media de desencuentro

signada por la crisis del movimiento. La situación crítica fue uno de los temas expuestos, destacándose el deterioro producido desde el Congreso anterior (1989). Por otro lado, el CAC 2004 expresó la voluntad de expansión en el Mercosur, considerando la integración regional como una necesidad prioritaria. Asimismo, aun valorando lo positivo de la Ley 20.337 se propuso su reforma (Congreso Argentino de la Cooperación, 2004).

Por su parte, el CAC 2012 se dio en un clima de mayor optimismo, y coincidió con el “Año internacional de las Cooperativas” proclamado por la ONU. Por eso la consigna del Congreso fue “Las empresas cooperativas argentinas ayudan a construir un país mejor”. En el mensaje final del encuentro realizado en Rosario en septiembre de 2012 puede leerse una postura firme y clara de un movimiento que siente que avanza.

CONCLUSIONES

Puede afirmarse que las cooperativas, en tanto empresas, operan compitiendo en el mercado en la prestación de servicios, con las ventajas que le dan sus características básicas, pero como contrapartida suelen tener que enfrentarse a normas legales que, cuanto menos, no están orientadas a que esas ventajas diferenciales puedan desarrollarse libremente. Más aún, en períodos de auge de políticas neoliberales, aquella normativa suele entrar directamente en contradicción con las posibilidades de desarrollo de las entidades cooperativas.

Por otra parte, en tanto organizaciones democráticas, las relaciones horizontales que se tejen entre sus asociados se potencian en las múltiples relaciones que cada uno de ellos establece con otros miembros de la comunidad en que está inserta la cooperativa, creando un terreno fértil para el desarrollo local de relaciones y prácticas participativas y democráticas. Nuevamente, el crecimiento de esta red de relaciones sociales pocas veces cuenta con el visto bueno estatal, y en el caso de gobiernos dictatoriales, las transforma en un potencial enemigo.

Eso se expresó en nuestro país, en el drástico quiebre de la relación existente entre el Estado y el movimiento cooperativo a mediados de los '70, con el surgimiento de un nuevo modelo de funcionamiento de la economía. La relativa protección estatal a las entidades cooperativas finalizó con el auge de las políticas neoliberales, y estas instituciones se vieron obligadas a jugar en el tablero del libre mercado en condiciones de inferioridad, que implicaron una disminución significativa de la cantidad de entidades y asociados en el cooperativismo en general, y particularmente en alguna de sus ramas.

El inicio del siglo XXI muestra un nuevo escenario que tiene como objetivo principal reparar las calamidades de las experiencias previas, y en los que la promoción del cooperativismo aparece como una de las vías de construcción de sociedades más justas y equitativas. En ese contexto, el Estado argentino ha desarrollado en los últimos años una activa política de promoción de la economía social y solidaria, que supone una serie de transformaciones y crecimientos, no exentos de tensiones y desafíos.

En primer lugar, gran parte del crecimiento numérico de las cooperativas se explica por los programas estatales de creación de cooperativas de trabajo que apuntan especialmente a resolver los problemas de la desocupación y de la informalidad laboral a partir de la organización colectiva, en el marco de una concepción del cooperativismo como un instrumento sólo de contención, y no de transformación social y crecimiento económico eficiente. Es significativo en este punto que el INAES se encuentre bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y no del Ministerio de Economía.

Es un desafío del propio movimiento, entonces, acompañar estos emprendimientos para que logren la participación efectiva de sus asociados e incorporen en su práctica genuinamente los principios y valores del cooperativismo. La Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, creada en mayo del año 2009, es sin duda una

herramienta para avanzar en ese camino. Finalmente, es una tarea urgente reivindicar el papel de las cooperativas en defensa de los intereses de los trabajadores, creando un marco legal apropiado que reconozca y reglamente la relación asociativa de trabajo -en contraposición a la relación salarial- y que permita entonces a los trabajadores asociados tener cobertura previsional y de salud apropiadas, así como acceso a otros aspectos de la seguridad social.

Otros desafíos los debe enfrentar el propio cooperativismo, en especial la articulación de las entidades. La integración federativa es una característica del movimiento desde sus orígenes. En los últimos años, además, se han dado pasos importantes en este sentido. La Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar), ha crecido últimamente en número y organización, nucleando al día de hoy más de 66 entidades de diversos rubros y grados. Así, superando su original tendencia a agrupar cooperativas urbanas, Cooperar se presenta actualmente como el espacio privilegiado para la integración de todo el cooperativismo del país. A las federaciones por ramas se ha sumado la integración por vía de federaciones con criterio geográfico.

Por otro lado, a finales del año 2013 los más altos representantes de cooperativas, mutuales y PYMES conformaron la Mesa Nacional de la Economía Solidaria, con el principal objetivo de darle unidad al sector. Los trabajos en educación, redes de comunicación y la elaboración de propuestas legislativas son también tareas que se propuso esta mesa, que además planteó el principio de considerar lo municipal como eje de reproducción del modelo solidario a escala local.

De todas formas, además de la integración federativa, el movimiento cooperativo necesita avanzar en la interacción económica de las diversas entidades, utilizando recíprocamente los servicios que cada una provee y desarrollando proyectos conjuntos.

Finalmente, entre los reclamos al Estado, pueden señalarse la necesidad de elevar la jerarquía institucional del organismo nacional que regula y establece estrategias para el sector y de crear órganos locales en las provincias donde no los hay y el reconocimiento estatal de la particular situación jurídica, económica y social de las cooperativas de servicios públicos. Se solicita también la incorporación, en una futura reforma constitucional, del reconocimiento expreso de la función económica y social que cumplen las cooperativas, tal como se dio en los últimos procesos de reforma constitucional latinoamericanos, desarrollados en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, M., LEVIN A. & VERBEKE, G. (2013) “El sector cooperativo en Argentina en la última década”, *Cooperativismo y Desarrollo*, Vol. 21, N° 102.
- ALIANZA COOPERATIVA INTERNACIONAL. (1996) “Documento de referencia acerca de la Declaración sobre Identidad Cooperativa. Manchester, setiembre de 1995”. *Revista Idelcoop*, N° 97, pp. 84 – 105.
- CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN 1983 (1983). *Documento Final*, Coopera y Coninagro, Buenos Aires,
- CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN '89 (1989), *Documento Final*, Coopera y Coninagro, Buenos Aires.
- CONGRESO ARGENTINO DE LA COOPERACIÓN 2004. (2004). *De cara al nuevo milenio. Por el desarrollo nacional con inclusión social*. Intercoop Editora Cooperativa, Bs. Aires.
- CRACOGNA, D. (1988). “La legislación cooperativa”. *Cuadernos de Economía Social* N° 28, Buenos Aires, 31 – 50.
- (2009) “Argentina. Ley 20.337”, en *Régimen Legal de las Cooperativas en los países del Mercosur*, Inst. Nacional de Asociativismo y Economía Social, Buenos Aires.
- ELIADES, A. (2008) “Panorama actual jurídico-comunicacional de la radiodifusión en Argentina”, *Oficios Terrestres* N° 21, pp. 168 – 179.
- FESER, M. (2014). “Comparaciones de los regímenes de seguridad social en cooperativas de trabajo”, *Revista Idelcoop* N° 214, pp. 214 – 225.
- FESER, M. & MUTUBERRÍA LAZARINI, V. (2011). “Reformas de la ley de concursos y quiebras: desafíos para las futuras empresas recuperadas por sus trabajadores”, *Revista Idelcoop* N° 205, pp. 284 – 294.
- GLEIZER, A. (1997). “Proyecto de reforma de la Ley N° 20.337”, *Revista Idelcoop* N° 106. s/n.
- (1999) “En defensa de la autenticidad cooperativa y del patrimonio social” *Revista Idelcoop* N° 117, s/n.
- (2000) “Proyecto de Ley de Cooperativas Agropecuarias”, *Revista Idelcoop* N° 124, pp. 105 – 113.
- IMEN, Pablo (comp.) (1998). *Izquierda, instituciones y lucha de clases*, s/e., Buenos Aires.
- LEVIN, A. & VERBEKE, G. (1997). *El cooperativismo argentino en cifras. Tendencias en su evolución: 1927 – 1997*. Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N° 6, Buenos Aires.
- NACHT, G. & Plotinsky, D. (2015 a). “El cooperativismo argentino a fines del siglo XX y principios del siglo XXI”, *PLED- Idelcoop*. Campus virtual edunet.coop.
- (2015 b). “El cooperativismo hoy”. *PLED- Idelcoop*. Campus virtual edunet.coop.
- OSZLAK, O. & O'DONELL, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Universidad Nacional de Quilmes, vol. 2, N° 4, pp. 99- 128.
- PLOTINSKY, D. (2008). “B.C.R.A. y cooperativismo de crédito. Una relación conflictiva (1958–1966)”. En *XXI Jornadas de Historia Económica*, Caseros (Buenos Aires) <http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar/programa/descargables/plotinsky.pdf>
- (2010) “Cooperativismo y gestión participativa en contextos turbulentos: el Banco Credicoop en la Argentina de la convertibilidad y la crisis”, *Revista Idelcoop* N° 199, pp. 226 – 257.
- (2011) “Cooperativismo y dictadura: de las cajas de crédito a los bancos cooperativos (1976/1979)”. *Revista Idelcoop* N° 202, pp. 28 – 44.
- (2014) “El Estado argentino y el cooperativismo de crédito: medio siglo de relaciones conflictivas (1962 – 2012)”. En: *XXIV Jornadas de Historia Económica*. Rosario, Argentina.

- RODRÍGUEZ, A. & CAPECE, N. (2001). “Las liquidaciones y el caso de El Hogar Obrero”, *Revista Idelcoop* N° 132, pp. 164 – 180.
- RUGGERI, A. (2013). “El cooperativismo de trabajo y la seguridad social”, *Revista Idelcoop* N° 211, 44 – 57.
- SCHUJMAN, L. (1984) “El cooperativismo en la Argentina”, *Revesco, Estudios cooperativos* N°. 52, pp.125 – 135.