

EL COOPERATIVISMO BONAERENSE DESDE UNA PERSPECTIVA LOCAL

Dirección Provincial de Acción Cooperativa
Subsecretaría de Industria, PyMEs y
Cooperativas

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN,
CIENCIA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

Introducción

El ámbito local se vuelve un escenario clave y fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas para el sector cooperativo. Allí se abre la posibilidad de construir abordajes estatales articulados entre el estado nacional, provincial y municipal que recuperen las problemáticas específicas de las experiencias locales. En este escenario, los municipios tienen un rol central para el desarrollo del cooperativismo en tanto son actores que poseen un contacto más cotidiano y cercano con las cooperativas. Entendiendo esta situación, desde el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica impulsamos los “Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense” para promover abordajes comunes y articulados que tiendan a mejorar la situación de las cooperativas en la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa-Subsecretaría de Industria, PyMEs y Cooperativas- se impulsó esta iniciativa para promover la coordinación de acciones con municipios que permitan desarrollar estrategias conjuntas de apoyo y acompañamiento a las cooperativas locales. Teniendo en cuenta que los estados municipales cumplen la tarea fundamental de ser el primer eslabón de la cadena de relaciones que vincula a los actores locales con el resto de las jurisdicciones estatales, parte de los objetivos principales de los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense estuvieron ligados con el asesoramiento y acompañamiento a las/os agentes municipales para potenciar y fortalecer el desarrollo social y económico de las cooperativas. Esto permitió, en muchos casos, generar acciones de capacitación y asistencia técnica de forma conjunta entre el municipio y el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica para el movimiento cooperativo. Asimismo, comprendiendo al territorio de manera dinámica, con sus flujos, conexiones y en permanente transformación, se buscó constituir e incentivar la asociatividad y el trabajo conjunto entre municipios con proximidad geográfica y/o complementariedad productiva.

En función de este proceso, el siguiente informe desarrolla un diagnóstico sobre la situación del cooperativismo provincial y las políticas locales a partir de la perspectiva de los municipios bonaerenses. Esta información fue relevada a lo largo del año 2020 en el que se realizaron 24 Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense.¹ Así, el informe recaba la mirada de los equipos municipales encargados de trabajar con cooperativas, identificando las fortalezas y dificultades que afrontan las cooperativas a nivel local, las políticas, programas y/o proyectos que desarrollan los municipios, las dificultades que enfrentan éstos a la hora de implementar acciones, los tipos de articulaciones que desarrollan, entre otros.

De esta manera, se espera contribuir al conocimiento sobre estos temas que permita trazar diferentes agendas para el diseño e implementación de políticas públicas para el fortalecimiento del movimiento cooperativo en la Provincia de Buenos Aires.

¹ En los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense participaron representantes de 114 municipios bonaerenses, funcionarios del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires. Los diagnósticos realizados en cada uno de los encuentros fueron sistematizados para generar el presente informe. Esta información fue complementada con los datos recabados en la “Encuesta municipal sobre el sector cooperativo” que fue respondida por 72 de los 135 municipios de la provincia.

Índice

1. Datos del cooperativismo bonaerense	
1.1. Cooperativas según objeto social.....	3
1.2. Cooperativas según distribución geográfica.....	4
1.3. Cooperativas según objeto social y distribución geográfica.....	5
2. El cooperativismo y su rol en el desarrollo provincial.....	8
3. Políticas municipales para el desarrollo cooperativo	
3.1. Desafíos para las políticas municipales y el desarrollo cooperativo.....	10
3.2. Estrategias y líneas de acción.....	12
3.3. Articulaciones municipales.....	14
3.4. Claves para el desarrollo del cooperativismo local.....	15
4. Hacia la consolidación de una agenda compartida.....	17

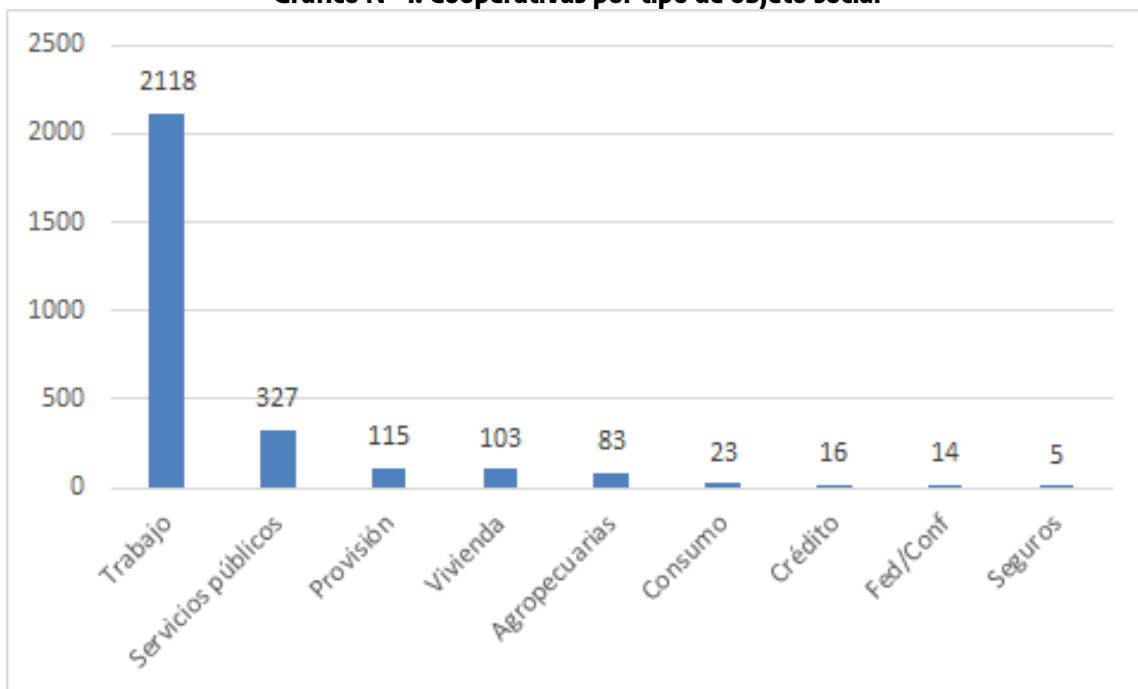
1. Datos del cooperativismo bonaerense

En el presente apartado se destacarán algunos de los datos del sector cooperativo bonaerense relevantes respecto de su despliegue territorial y vinculación con los municipios de la provincia de Buenos Aires². Según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), las cooperativas de la Provincia de Buenos Aires representan aproximadamente el 25% del total nacional, mientras que el conjunto de asociados bonaerenses alrededor del 27%. Por lo tanto, la preponderancia del movimiento cooperativo bonaerense a nivel nacional se expresa a partir de la existencia de 2804 cooperativas con matrícula vigente y más de 5 millones de asociados/as.

1.1. Cooperativas según objeto social

La clasificación del cooperativismo bonaerense de acuerdo al tipo de objeto social permite identificar algunas de las características más relevantes del sector. En este sentido, debe destacarse que las cooperativas de trabajo representan el 75,5% del total de cooperativas bonaerenses (2804 unidades). En segundo lugar, se encuentran las cooperativas de servicios públicos que representan un 12%, es decir, que incluyen 327 cooperativas. Con respecto a las cooperativas de provisión, vivienda y agropecuarias varían entre un 3% y un 4% respectivamente, reuniendo así alrededor de 80 a 115 cooperativas bonaerenses. Las cooperativas de consumo, crédito y seguros alcanzan de 5 a 20 cooperativas aproximadamente de acuerdo al objeto social que refieran. Por último, son 14 las entidades gremiales de cooperativas de segundo (federaciones) y tercer (confederaciones) grado en la provincia de Buenos Aires.

Gráfico N° 1. Cooperativas por tipo de objeto social



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el INAES- Noviembre 2020.

² Los datos utilizados para este apartado fueron extraídos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en noviembre 2020.

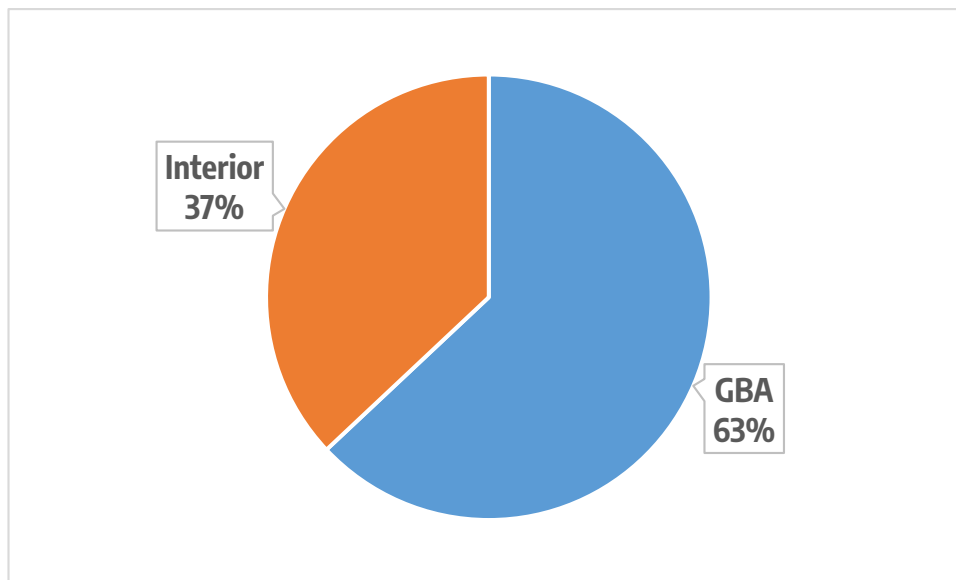
1.2. Cooperativas según distribución geográfica

El Gran Buenos Aires (GBA) constituye el núcleo central de la provincia tanto en términos demográficos como económicos. El mismo reúne a 24 partidos que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los cuales se encuentran distribuidos en dos cordones de lo que se considera “Conurbano Bonaerense”. Para este apartado se incluirán a otros 16 partidos periféricos (muchas veces denominados tercer cordón del “Conurbano Bonaerense”) como parte del Gran Buenos Aires, dadas sus características periurbanas, demográficas y productivas.

La preponderancia de estos 40 partidos del GBA por encima de los municipios restantes de la Provincia de Buenos Aires se explica en parte porque, según datos del Censo Nacional del año 2010, concentran el 77,5% de la población provincial (el 30% de la población nacional) en tan sólo una superficie que representa el 5,4% del territorio de la Provincia. Asimismo, los partidos del GBA representan aproximadamente el 69% del Producto Bruto Geográfico (PBG) de la provincia de Buenos Aires (Basualdo, Manzanelli y Bona, 2019).

En este sentido, considerando los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires, se advierte que la distribución de cooperativas posee una fuerte concentración entre los partidos del Gran Buenos Aires, con un 63% de las mismas radicada allí.

Gráfico N°2. Distribución de cooperativas según zona de residencia



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el INAES- Noviembre 2020.

Con respecto a la dispersión de las cooperativas bonaerenses a nivel municipal, se identifica que el 46% del sector (casi la mitad de las cooperativas bonaerenses) se encuentra instalado en apenas diez (10) partidos de la Provincia de Buenos Aires, denotando una concentración de las cooperativas en el territorio. Asimismo, de los diez (10) principales municipios detectados con mayor cantidad de cooperativas, nueve (9) de ellos se encuentran en el Gran Buenos Aires (Ver Tabla n°1).

Por su parte, los partidos de La Plata, La Matanza, y General Pueyrredón reúnen al 25% del sector cooperativo, alcanzando un mínimo de 230 a 259 unidades productivas respectivamente, lo que significa entre un 8% y un 9% del total. Lomas de Zamora, Florencio Varela, Quilmes por su parte, concentran en conjunto alrededor de 300 cooperativas, es decir, un 11% del cooperativismo bonaerense. Mientras que, Moreno, Lanús, Almirante Brown y General San Martín contienen entre 70 a 75 unidades productivas respectivamente, por lo que representan un 10% en conjunto respecto del total de cooperativas bonaerenses.

Tabla N° 1. Cooperativas por partidos con mayor concentración de cooperativas

N° de orden	Partidos de la Provincia de Buenos Aires	Cantidad de cooperativas	
		n°	%
1	La Plata	259	9%
2	La Matanza	234	8%
3	General Pueyrredón	234	8%
4	Lomas de Zamora	104	3,7%
5	Florencio Varela	101	3,6%
6	Quilmes	96	3,4%
7	Moreno	75	2,6%
8	Lanús	75	2,6%
9	Almirante Brown	74	2,6%
10	General San Martín	71	2,4%
	Total 10 principales partidos	1323	46%
	Restantes	1481	54%
	TOTAL	2804	100%

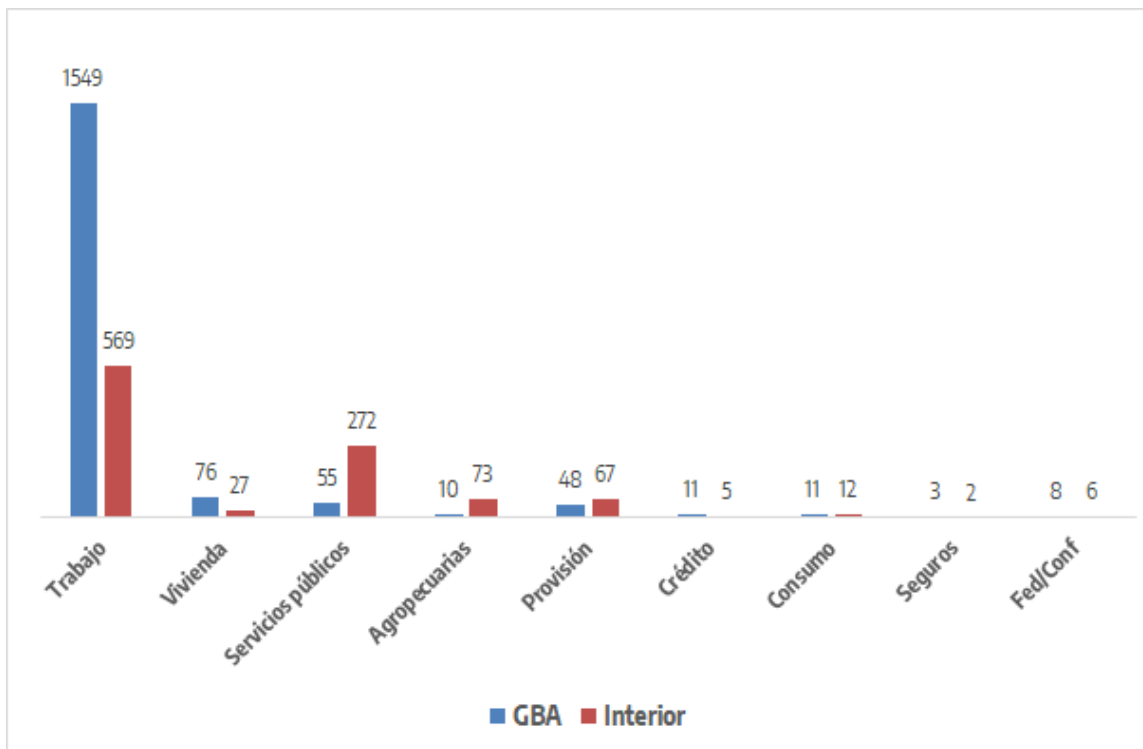
Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el INAES- Noviembre 2020.

1.3. Cooperativas según objeto social y distribución geográfica

Los tipos de cooperativas según su objeto social se diferencian por las necesidades que intentan resolver. El desarrollo de sus actividades está ligado no sólo al proyecto colectivo de quienes lo impulsan sino también a las particularidades del contexto en que se emplazan donde se establecen determinadas dinámicas sociales, culturales y económicas. En este sentido, la heterogénea gama de actividades que desarrollan las cooperativas bonaerenses se da en el marco de diferentes interrelaciones económicas y

sociales existentes entre zonas urbanas, peri-urbanas y rurales de la provincia. Sin embargo, teniendo en cuenta la diferenciación esbozada anteriormente entre los partidos del GBA y el interior provincial es posible vislumbrar una distribución disímil en el tipo de cooperativas según ambas zonas geográficas.

Gráfico N° 3. Cooperativas según zonas geográficas por tipo de objeto social



Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por el INAES- Noviembre 2020.

En primer lugar, si bien las cooperativas de trabajo aparecen de forma preponderante en ambas zonas geográficas, en los partidos del GBA se constata una mayor concentración de este tipo de cooperativa frente a otros. En este sentido, del total de cooperativas pertenecientes a los partidos del GBA, las de trabajo representan un 87,5% mientras que en el interior alcanza un 55,1% del total. Por otro lado, si se compara la distribución de cooperativas de trabajo entre ambas zonas geográficas se observa que el 63,2% de este tipo de cooperativas se encuentran en el GBA. Este mayor peso de las cooperativas de trabajo en los partidos del GBA se debe, en gran parte, al rol del cooperativismo como una herramienta de inclusión socio-laboral en municipios donde la desocupación y la precariedad laboral se dan con mayor intensidad³.

³Según la Dirección Provincial de Estadística, que analiza los datos de la EPH-INDEC para la Provincia, la tasa de desocupación correspondiente al 1er Trimestre de 2020 de los partidos del GBA fue de 12,4%, mientras que para los 5 aglomerados urbanos restantes que se encuentran por fuera del GBA, y por lo tanto tenderían a representar al “interior de la Provincia de Buenos Aires”, fue en promedio de 8,12%. Para el segundo Trimestre, si bien se mantuvo la tendencia, se acortó la diferencia entre ambos aglomerados, donde los partidos del Gran Buenos Aires obtuvieron un 13,8%, y los del resto de los aglomerados un 11,14% en promedio. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/sociedad/mercado-laboral/indicador-sintetico-tasas-basicas>

Por otro lado, en los partidos del GBA existe un mayor porcentaje de cooperativas vivienda de lo que sucede en el interior, lo que se traduce en 76 unidades (4,3%) frente a 27, que apenas representa el 2,6% del total de cooperativas del interior. Esto puede explicarse, en parte, a la diferencia poblacional que existe entre ambas zonas geográficas, lo que implica una mayor demanda de vivienda por parte de las/os bonaerenses que habitan en el GBA.

Con respecto a las cooperativas de servicios públicos, se destaca su fuerte presencia en el interior de la Provincia de Buenos Aires al representar una de cada cuatro (26,3%) del total de cooperativas existentes fuera del GBA. En los partidos del GBA, se encuentran entre los primeros tres objetos sociales con mayor concentración en el cooperativismo, pero apenas reúnen 55 cooperativas (3,1%). Por otro lado, tomando la distribución total de este tipo de cooperativas veremos que en el Interior se concentra el 83,1% de cooperativas de servicios públicos. Esta información resulta significativa al momento de analizar la importancia que adquieren las organizaciones cooperativas para muchas comunidades del interior de la Provincia, facilitando el acceso a servicios básicos en localidades donde las empresas del sector privado no invierten, debido a la baja rentabilidad económica que tendrían en dichas comunidades.

Las cooperativas de provisión también adquieren importancia similar entre los partidos de GBA y el interior, ya que en ambas zonas geográficas ocupan el cuarto lugar respecto a los tipos de objeto social presentes en el cooperativismo bonaerense. Sin embargo, mientras que entre los partidos de GBA alcanzan a 48 cooperativas (2,7%), en el interior de la Provincia de Buenos Aires reúnen a 67 unidades productivas, es decir, un 6,5% del total para esa zona geográfica. De este modo, la gestión cooperativa, a los fines de proveer un servicio o un bien, sigue siendo una opción elegida por los cooperativistas bonaerenses.

Por otro lado, debe resaltarse la importancia que adquieren las cooperativas agropecuarias para el conjunto de municipios del interior de la provincia. Las mismas alcanzan el tercer lugar de importancia con respecto a los restantes objetos sociales, representando a 73 cooperativas, lo que significa el 7,1% del total. Por su parte, para los partidos del GBA, dicho objeto social apenas reúne 10 cooperativas, y su nivel de preponderancia no alcanza al 1% del total, lo que refleja el desarrollo de las economías destinadas al sector primario en las zonas rurales o periurbanas, alejadas del Conurbano Bonaerense y los grandes centros urbanos.

Por último, las cooperativas de crédito, consumo y de seguros tienen en común la baja participación en el cooperativismo bonaerense en ambas zonas geográficas, donde apenas alcanzan el 1% del total de unidades productivas respectivamente. Si bien numéricamente no resultan significativas, es importante destacar que el peso relativo de estas entidades en las comunidades en las que están insertas es alto y deviene en articulaciones virtuosas en las economías locales.

A modo de síntesis, debemos considerar que los territorios están constituidos por múltiples dimensiones (económica, social, política, cultural, entre otras) y que cada territorio posee su propia dinámica, donde coexisten diversas trayectorias, necesidades, problemáticas, valoraciones y proyecciones que realizan las comunidades sobre él. Partiendo de esta consideración, se puede afirmar que, tanto la heterogeneidad de objetos sociales de cooperativas como la distribución geográfica que poseen, responden a las características particulares que asumen cada uno de estos territorios, donde el cooperativismo ofrece múltiples respuestas a las demandas y necesidades suscitadas en ellos. Asimismo, siendo el territorio producto de estas dimensiones, siempre está en proceso de formación y devenir, por

lo que la composición geográfica del sector cooperativo se encuentra en permanente reconfiguración atendiendo a las dinámicas locales y regionales.

2. El cooperativismo y su rol en el desarrollo provincial

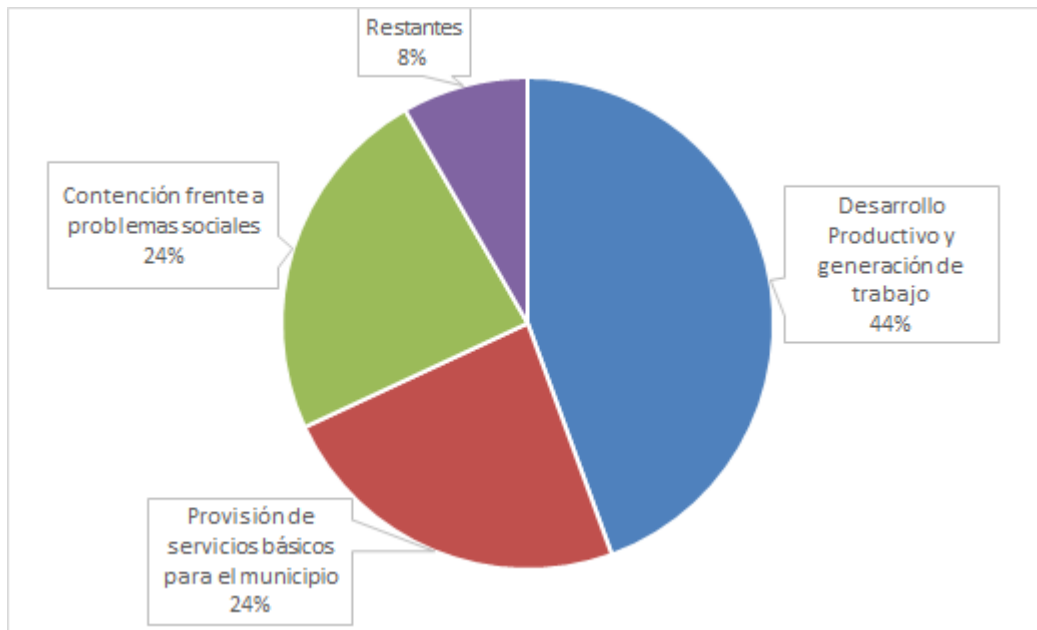
El sector cooperativo cumple un rol fundamental en el desarrollo de las comunidades de todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires, por lo que resultan múltiples las fortalezas a destacar. A partir de los diagnósticos realizados por parte de funcionarios en los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense, se puede identificar la importancia del sector cooperativo como uno de los elementos primordiales del engranaje productivo de las localidades de la provincia. Esto se traduce en la creación de puestos de trabajo, en la contribución que realiza el sector en la contención frente a problemas sociales que deviene en la inclusión social de sectores vulnerados.

Otras de las fortalezas que han sido destacadas sobre el sector cooperativo son las vinculadas a la prestación de servicios esenciales por parte de las cooperativas de servicios públicos. Estas resultan de vital importancia para la mayoría de las pequeñas y medianas localidades de la provincia, dado que garantizan la provisión ya no sólo de los servicios tradicionales de energía eléctrica y agua potable, sino también de telefonía y servicio de internet que se han incorporado con el correr de los años y en función de las nuevas necesidades de las comunidades.

Como parte de la vida interna de las cooperativas, la gestión democrática es otro de los aspectos particulares destacados de estas unidades productivas y prestadoras de servicios. La gestión democrática es un aspecto que refuerza la ventaja estructural del sector cooperativo, representando una alternativa eficaz a otros modelos de gestión. Asimismo, las experiencias de carácter inclusivo, los principios de equidad y solidaridad que posee la gestión cooperativa, así como el desarrollo de estrategias y redes asociativas entre cooperativas han surgido como principales fortalezas del sector. Asimismo, cabe mencionar que el modelo de gestión cooperativa aparece como una oportunidad de salida laboral ante contextos de crisis social y económica.

En este mismo sentido, el relevamiento realizado con posterioridad a los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense arrojó que aproximadamente uno de cada dos municipios (el 44%) considera que el principal aspecto a destacar de las cooperativas refiere al desarrollo productivo y la generación de trabajo.

Gráfico N°4. Principal aspecto del cooperativismo según los municipios bonaerenses



Fuente: “Encuesta municipal sobre el sector cooperativo” - Dirección Provincial de Acción Cooperativa 2020

Por su parte, la recuperación de empresas por parte de los trabajadores y su constitución en empresas cooperativas como forma de gestión, merece particular atención. Las gestiones locales tienden a acompañar los procesos de recuperación de empresas, ya que supone la posibilidad de sostener las fuentes de trabajo mediante articulaciones con las distintas áreas provinciales y nacionales, entre otras razones.

En síntesis, de los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense y del relevamiento realizado se desprende como principal fortaleza del sector cooperativo, la capacidad que posee la figura cooperativa para la generación de puestos de trabajo y la contribución que las mismas realizan al desarrollo productivo de cada una de las localidades. Una segunda fortaleza del sector cooperativo radica en la relevancia que éstas tienen en la prestación de servicios públicos que son esenciales para el desarrollo de la vida en las comunidades. Como tercer fortaleza, el sector cooperativo se presenta como un actor valioso en la contención frente a problemas sociales y en la inclusión social de los/as bonaerenses.

El conjunto de estos puntos destacables dan cuenta de que el sector cooperativo es un actor social y económico muy importante para el desarrollo de la provincia, cuyo alcance no puede limitarse o ser medido únicamente en función de la eficiencia económica de las unidades productivas. Parte de sus componentes esenciales consisten en el aporte en términos de capital social y en el fortalecimiento de las comunidades locales, contribuyendo a sostener o generar puestos de trabajo o teniendo un papel protagónico en la prestación de servicios esenciales que de otra manera no estarían presentes en el territorio.

3. Políticas municipales para el desarrollo cooperativo

La generación de políticas a nivel local implica la construcción de diálogos y consensos con actores territoriales, además de la necesidad de contar con diagnósticos de situación que permita trazar líneas de acción que se ajusten a las necesidades de los territorios. En los sucesivos encuentros, los/as funcionarios/as municipales han caracterizado a las políticas desarrolladas, las dificultades que enfrentan a la hora de diseñar e implementar estas políticas y las articulaciones interinstitucionales construidas en este año coyunturalmente particular, no sólo para el sector cooperativo, sino para el conjunto de los sectores productivos a nivel local, provincial y nacional producto de la pandemia del Covid-19.

3.1. Desafíos para las políticas municipales y el desarrollo cooperativo

La circulación comunitaria del coronavirus por el territorio provincial, con los riesgos a la salud que conlleva, ha traído aparejado una merma en el desarrollo de actividades productivas y comerciales en general, de las que el sector cooperativo no ha quedado exento. En este sentido, el cese de actividades en el marco de la emergencia sanitaria, la posterior apertura gradual, los cambios en las proyecciones gubernamentales y la postergación de proyectos socio-productivos de los gobiernos locales en materia de cooperativismo han sido algunas de las manifestaciones constantes por parte de los representantes municipales en cada uno de los encuentros realizados.

Además de las dificultades suscitadas por la emergencia sanitaria del Covid-19, los equipos municipales identificaron otro conjunto de problemas coyunturales que debieron afrontar las cooperativas en cada jurisdicción. Podemos agruparlas en grandes categorías:

- *Dificultades ligadas al contexto económico.* Se trata de aquellas ocasionadas por la implementación de medidas antagónicas al desarrollo productivo local en los últimos años. Las mismas han generado consecuencias gravísimas a la estructura del sistema productivo nacional y provincial.

El gobierno nacional inaugurado en diciembre de 2015 reinstaló una nueva versión del patrón de acumulación ligado a la valorización financiera (Basualdo, Bona, Manzanelli, 2019). La puesta en marcha de un programa económico sustentado en el endeudamiento externo y la fuga de capitales tuvo su impacto en las administraciones provinciales, profundizando los desequilibrios en las finanzas y trayendo consecuencias económicas y sociales negativas sobre el conjunto de las/os bonaerenses.

No obstante, la réplica del modelo económico nacional sobre el territorio de la provincia de Buenos Aires desencadenó en un profundo proceso de desindustrialización y fragmentación territorial y productiva. El patrón de acumulación acarrió un retroceso en materia de políticas públicas, volviendo regresiva la distribución del ingreso y profundizando la desregulación de la actividad económica. Este nuevo esquema implicó necesariamente que se reformulen los alcances, objetivos y dimensiones del estado provincial, lo cual se manifestó en una faltante de políticas provinciales para frenar o revertir la situación, llevando a los/as bonaerenses a un contexto de situación económica y social alarmantes.

Bajo este contexto, el gobierno provincial promovió el desarrollo del emprendedurismo, enfoque asentado sobre el individuo y sus capacidades individuales, con énfasis en los procesos de innovación para el desarrollo individual o de unidades productivas de pequeña escala. Este tipo de enfoque sobre las políticas públicas suscitó un obstáculo para el desarrollo de proyectos productivos colectivos de mayor

impacto y alcance, por lo que el sector cooperativo se encontró postergado por parte del Estado durante este periodo en un contexto caracterizado por una continua recesión económica.

Bajo este marco, los aumentos en las tarifas de los servicios públicos de los últimos años se convirtieron en una de las principales dificultades para afrontar los procesos productivos y la provisión de servicios por las cooperativas. Los costos de producción aumentaron considerablemente, lo que ha provocado deudas impagables y en algunos casos, el cierre de cooperativas. La apertura de importaciones también impactó negativamente en algunas entidades, como es el caso de las cooperativas textiles.

- *Dificultades de acceso a las fuentes de financiamiento.* El acceso a las fuentes de financiamiento que promuevan la creación de cooperativas o que fortalezcan el desarrollo de aquellas que se encuentran en funcionamiento es una de las necesidades más imperiosas del sector cooperativo. En el relevamiento realizado a los Municipios, por lo menos tres de cada diez de las jurisdicciones que respondieron la encuesta (el 36%), destacaron la necesidad que tienen las cooperativas de obtener mejores fuentes de financiamiento para el acceso a la compra de insumos, herramientas, maquinarias, instalaciones, entre otros.

- *Dificultades administrativas de las cooperativas.* En los Encuentros Municipales, los/as responsables de las jurisdicciones plantearon como principales dificultades aquellas que refieren a la regularización de las cooperativas, a la presentación de balances anuales, al retiro de matrículas y al cumplimiento de obligaciones impositivas. Esto conlleva a otra serie de problemáticas más amplias ya que, por ejemplo, la falta de regularización administrativa de las cooperativas les impide el acceso a distintas fuentes de financiamiento.

- *Dificultades en torno a la capacitación y formación.* La falta de formación y capacitación de los/as asociados/as a las cooperativas aparece recurrentemente como otra de las principales dificultades para llevar adelante la gestión de las entidades. Se ha detectado además, una demanda de formación de los equipos municipales responsables de las áreas que realizan el acompañamiento a esas organizaciones. En este sentido, se presenta la dificultad de contar en las gestiones locales con equipos técnicos especializados que puedan llevar adelante la promoción y el acompañamiento necesarios a las entidades en el territorio. A dicha situación, se le suma la falta de recursos materiales propios, lo que se traduce en dificultades para generar políticas locales de acompañamiento a los grupos asociativos. Del relevamiento realizado se desprende que uno de cada cuatro municipios (23%) requiere acompañamiento para la capacitación a los equipos de gestión municipal sobre cooperativismo.

Otra de las problemáticas que fueron relatadas en las presentaciones, y que suele desprenderse de la falta de promoción cooperativa, es la desilusión ante la caída del proyecto colectivo. La deficiente distribución de los roles en la administración, los conflictos interpersonales, la falta de organización de los procesos de trabajo y desavenencias en la toma de decisiones hacen que los proyectos colectivos se disuelvan en el tiempo.

- *Obstáculos en las formas de comercialización y en la generación de cadenas de valor.* La comercialización y la inserción de las cooperativas en los mercados existentes es un escollo difícil de resolver mediante gestiones locales. A la falta de planificación y estudio previo de los mercados se le suman las dificultades en la regularización administrativa que hacen que no puedan cumplir con los estándares requeridos en algunos canales de comercialización. La creciente complejidad y especialización en los procesos de producción ejercen presión sobre la necesidad de crear o robustecer redes de colaboración intercooperativas para comercializar y/o producir. Si bien la forma colaborativa, el

intercambio de recursos y de conocimientos es una condición inherente al sector cooperativo, existen serias dificultades para este desarrollo.

3.2. Estrategias y líneas de acción

No obstante y ante las diversas situaciones presentadas en el sector cooperativo, cada uno de los municipios desarrolla estrategias particulares para atender las demandas presentadas en el territorio. Las estrategias trazadas, las proyecciones realizadas y las acciones que se están llevando a cabo responden, en gran medida, al perfil productivo que el sector cooperativo adquiere en cada localidad o región. Podemos vislumbrar un amplio y diverso campo de acciones desplegadas para desarrollar y fortalecer al sector. Dentro de esta diversidad podemos distinguir algunas grandes categorías delimitadas según el tipo de estrategias y las líneas de acción desplegadas por los gobiernos municipales en sus respectivos territorios. Cabe aclarar, que la siguiente caracterización no agota el amplio y diverso universo de iniciativas existentes en la provincia de Buenos Aires.

- **Promoción del desarrollo productivo e inserción en cadenas de valor local/regional**

De esta manera, aparecen como prioritarias aquellas líneas de trabajo que se proponen desarrollar la “incubación” de proyectos productivos, en ramas de actividades específicas y según el perfil productivo del territorio. Generalmente, en el proceso de “incubación” de cooperativas, los gobiernos municipales realizan el acompañamiento de los grupos asociativos, brindan herramientas formativas, promocionan y fortalecen la creación de las figuras cooperativas y realizan el seguimiento de los grupos hasta la presentación del primer balance, lo que robustece la puesta en marcha productiva de las empresas y reduce las posibilidades de disolución temprana. En este sentido, existe un fuerte desarrollo de proyectos de incubación cooperativo en la producción agropecuaria (principalmente porcina, tampera y apícola) y en ramas que poseen la particularidad del trabajo a demanda, donde el trabajo asociativo suele dificultarse y necesita ser incentivado de manera particular, como es el caso de la actividad textil.

Otra categoría a destacar está vinculada a aquellos ejes de trabajo donde los gobiernos municipales impulsan la creación de “polos productivos”, en algunos casos con la participación de organizaciones gremiales de cooperativas de segundo o tercer grado. Muchas veces, los municipios ceden terrenos o infraestructura municipal, facilitando la instalación de cooperativas con líneas de promoción específicas. Este tipo de enclave territorial permite concentrar ramas productivas, generando redes colaborativas a través de la interacción en el territorio y fortaleciendo los perfiles productivos locales. Asimismo, cabe señalar los esfuerzos por parte de algunos municipios para insertar unidades productivas cooperativas en polos productivos donde se desarrollan una mayoría de empresas de capital privado, logrando en algunos casos la convivencia e interacción de empresas de dos esferas diferentes de la economía.

- **Generación de marcos normativos de promoción cooperativa.**

La creación de un entramado de normativas municipales de impulso a la economía social es otra de las grandes propuestas de las administraciones locales. En este sentido, la existencia de un cuerpo de ordenanzas resulta fundamental para acompañar y encuadrar de forma sostenible a las intervenciones

para la promoción y el fortalecimiento cooperativo de los municipios. Existe una variedad de temáticas que abordan esas normativas: el impulso de registros de entidades asociativas y/o cooperativas, la creación y sostenimiento de espacios de comercialización, la promoción e incentivo para que las cooperativas puedan cumplir con los estándares necesarios para ser proveedoras del Estado y los incentivos y programas de aliento al *compre cooperativo* forman parte de este entramado que plasma al sector cooperativo dentro de los marcos legales e institucionales locales. Este tipo de iniciativas resultan de vital importancia ya que brindan a las cooperativas la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de sus actividades.

- **Impulso de redes asociativas locales y/o interjurisdiccionales.**

Como parte de las estrategias ligadas a la promoción y el fortalecimiento del sector, algunos municipios cumplen el rol de articuladores de los actores de la economía social en el impulso de redes o mesas de intercambio, en las que participan representantes del Estado provincial y nacional y se generan líneas de acción concretas para el sector. Estas adoptan diferentes denominaciones: *Mesa de Economía Social*, *Mesa de Asociativismo*, *Red de Asociativismo*, etc. Este tipo de iniciativas permite un debate permanente para el fortalecimiento del sector, así como una mayor circulación de información sobre las herramientas disponibles en distintas escalas jurisdiccionales y el enriquecimiento a través del intercambio de experiencias que colaboren en desarrollar líneas de acción.

- **Fortalecimiento cooperativo mediante la capacitación, la asistencia técnica y/o asesoramiento.**

La promoción de los principios y valores cooperativos es una tarea que los municipios llevan adelante de manera articulada con organismos nacionales, provinciales e instituciones educativas de todos los niveles. La multiplicación de actividades formativas dictadas de manera remota en articulación con áreas del Estado nacional, provincial y las Universidades se ha consolidado en el último año, producto del contexto de emergencia sanitaria. Entre diversas y variadas propuestas, pueden destacarse la iniciativa de formación virtual impulsada desde INAES con la Federación Argentina de Municipios destinada a agentes municipales y actores de la economía social en general. Al mismo tiempo, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa se han implementado distintas instancias de capacitación sobre cooperativismo y gestión local con una multiplicidad de equipos municipales.

Por otro lado, se destaca el trabajo sostenido en el tiempo con cooperativas escolares, algunos/as representantes de gobiernos municipales han manifestado no sólo la importancia que tienen este tipo de entidades, sino también la necesidad de promover el asociativismo desde las instituciones educativas en las etapas formativas de los/as estudiantes. Esto se traduce en la promoción de una herramienta elemental para los desarrollos locales, sobre todo en municipios de pequeñas comunidades con perfiles agropecuarios, donde la puesta en marcha de unidades productivas asociativas es una fortaleza frente a la posición que tienen los productores que se desarrollan de manera individual.

- **Desarrollo de líneas de créditos y/o subsidios acordes con el tipo de unidad productiva**

La posibilidad de otorgar microcréditos por parte de las administraciones municipales es otra de las líneas de trabajo desarrolladas para el impulso de la producción cooperativa. Se trata de fondos de financiamiento solidarios que devienen de fondos de garantía. Son encajes que se toman de cuentas que el municipio posee en el sistema bancario y que se dispone movilizar. Además de esta fuente, también se sustenta mediante una tasa de interés para solventar el tiempo entre el otorgamiento y el cobro de los créditos. Estos fondos rotan entre las entidades registradas de la economía social y se traducen en mejoras para la producción.

- **Sostenimiento de empresas y protección del trabajo**

Muchos de los gobiernos municipales despliegan un fuerte acompañamiento a los grupos de trabajadores/as que, ante la presentación de quiebra y el cierre de empresas de capital privado para las cuales prestan servicios, deciden continuar con el proyecto productivo garantizando la continuidad de sus puestos de trabajo. El impacto que genera el cierre de una empresa es un riesgo que los municipios no pueden asumir en sus comunidades, por lo que resulta de vital importancia colaborar con el sostenimiento de las mismas y disminuir el impacto de la pérdida de fuentes laborales. Además de la asistencia técnica y el acompañamiento requerido, en algunos casos, se han gestionado proyectos específicos donde los municipios aportan lugares físicos o promueven líneas de acción concretas para el sostenimiento de las unidades productivas.

- **Impulso a la comercialización de productos cooperativos**

Desde las administraciones municipales se generan espacios de comercialización, propiciando las redes de intercambio cooperativo en espacios definidos como ferias o mercados populares locales. Entre las iniciativas municipales, se destaca el programa *Compre Cooperativo* de los municipios de la Red de Municipios Cooperativos de Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar). Partiendo del principio de la intercooperación, esta línea funciona como una herramienta para promover el intercambio de productos y servicios complementarios entre las cooperativas y los municipios.

Por otro lado, en muchas jurisdicciones cada vez es más fuerte la tendencia a generar experiencias en las que los municipios propician proyectos de producción agroecológica de alimentos para abastecer el consumo local donde la articulación de cooperativas con movimientos sociales suelen tener un gran protagonismo. Se impulsa la producción, comercialización y distribución de los alimentos en diferentes organizaciones. De este tipo de proyectos participan además, otros actores de la comunidad como organizaciones civiles, empresariales y de comercio local y cuentan con el apoyo de áreas y programas del Estado provincial y nacional.

3.3. Articulaciones municipales

Para potenciar los desarrollos de las unidades productivas, las administraciones municipales realizan articulaciones con diversos actores. De esta manera, existen coordinaciones entre municipios cercanos para diagramar políticas de empleo, proyectos de inclusión socioproductiva y zonas de

comercialización e intercambio conjunto. Los/as representantes se reúnen periódicamente y trazan líneas de trabajo coordinadas para dar respuesta a las demandas de sus comunidades.

Las organizaciones y movimientos sociales, por su fuerte presencia y desarrollo territorial, realizan permanentes articulaciones con los municipios principalmente en lo vinculado a cuestiones de inclusión socio laboral de la comunidad. En menor medida, en los Encuentros Municipales también se hizo alusión a las articulaciones llevadas a cabo con asociaciones civiles y/o fundaciones que muchas veces sirven de prestatarias de ciclos formativos.

De la misma manera, las áreas municipales destinadas al sector cooperativo llevan adelante diversas articulaciones con áreas gubernamentales del Estado nacional y el Estado provincial. Entre aquellas trazadas con el Estado nacional se destacan aquellas desarrolladas con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), con áreas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación. Por parte del Estado provincial, las principales articulaciones están dadas con la Dirección Provincial de Acción Cooperativa, la Dirección Provincial de Empleo del Ministerio de Trabajo, la Dirección de Cooperativas Agropecuarias del Ministerio de Desarrollo Agrario Provincial, el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), el Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET), entre otras.

Las Universidades cumplen un rol central en la coordinación de acciones entre actores de la economía social. A la asistencia técnica en áreas de desarrollo específico, se le suman la incorporación de los/as asociados/as a cooperativas a proyectos de extensión universitaria, áreas de investigación- acción, diplomaturas, cursos de formación y diversas propuestas de vinculación que robustecen los procesos colectivos y crean espacios de análisis de las propias prácticas, así como también se traducen en innovaciones para el sector.

Unas de las articulaciones más relevantes para el sector es la desarrollada entre los municipios y las organizaciones de segundo y tercer grado. Las federaciones y confederaciones propician la creación de redes y canales de diálogo permanente con las administraciones locales, atendiendo de manera directa las demandas y necesidades que atañen al sector cooperativo.

Según el relevamiento realizado a los municipios, uno de cada dos (53%) destacó en primer lugar la articulación con organizaciones y/o movimientos sociales para el desarrollo del sector. Mientras que aproximadamente la mitad de las jurisdicciones que respondieron la encuesta (43%) resaltó a la capacitación sobre temas de cooperativismo y/o economía social como una de las acciones que realiza con los actores con los que articula.

3.4. Claves para el desarrollo del cooperativismo local

Teniendo en cuenta las distintas iniciativas esbozadas anteriormente, podemos decir que en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires la promoción de la economía social y solidaria⁴ aparece

⁴ “Se considera a la Economía Social y Solidaria a la estrategia de desarrollo basada en la promoción y fomento de relaciones económicas con perspectiva de derechos humanos, en las que debe primar la dignidad de las personas. Comprende al conjunto de recursos y actividades, de personas, instituciones y organizaciones, que operan según principios de solidaridad, cooperación y

como una estrategia para promover el desarrollo local-territorial. En este marco, el cooperativismo se presenta como una herramienta de inclusión socio-laboral y desarrollo productivo que reconstruye lo colectivo en el trabajo, recupera las lógicas de la solidaridad y “lo comunitario” frente a la competencia y el individualismo que promueve la economía de mercado.

Este desarrollo requiere del establecimiento de redes de coordinación con actores estatales como no estatales pero que tengan como ejes organizadores al Estado. En este sentido, en las últimas décadas la “matriz decisional” de las estrategias de desarrollo han mostrado dificultades en ser controlada sólo por mecanismos estatales (la planificación tradicional) y menos por mecanismos de mercado eficientes en el campo microeconómico (Villar, 2007). Esto se ve reflejado en el amplio abanico de articulaciones que desarrollan los municipios a la hora de implementar sus políticas con actores del ámbito público como del privado.

Por otro lado, muchas de las estrategias identificadas están destinadas a la reconfiguración del trabajo con los emprendedores individuales. Ante la detección, el registro y el fortalecimiento de emprendimientos individuales, las administraciones municipales impulsan el trabajo asociativo a partir de estimular las vinculaciones entre los diferentes grupos donde la figura cooperativa suele ser tenida en cuenta como unidad productiva equitativa y democrática. En este sentido, los municipios se encuentran construyendo un proceso de acompañamiento a la recolectivización del trabajo a partir de la transformación de determinados programas sociales que suponían la constitución de cooperativas. Dichos programas de inclusión socio-laboral a partir de la conformación de grupos cooperativos fueron impulsados hace más de una década, en los últimos años fueron reconfigurados hacia un perfil de programa social enfocado en la formación individual y retirando la figura cooperativa y los lazos comunitarios que esto implica. En la actualidad, las administraciones locales contribuyen al reagrupamiento de estas personas a través del acompañamiento a la formación de cooperativas que trabajen de manera autónoma, insertos en los mercados locales, más allá de la dinámica propia de los programas de inclusión socio-laboral y en pos de afianzar el perfil productivo de esas nuevas entidades transformando la idea de subsistencia hacia una noción de sostenibilidad socio-económica.

Estas estrategias de reconstrucción del tejido productivo y social mediante la promoción del trabajo asociativo, se complementa con otros conjuntos de acciones que tienden al fortalecimiento de las cooperativas como actores económicos. En este sentido, existen un conjunto de líneas de acción que buscan consolidar una mayor integración de las cooperativas a los sistemas de producción e intercambio local. En muchos casos, se busca construir un perfil de desarrollo que contribuya a impulsar procesos industrializadores de la producción local, potenciando las cadenas de valor y los actores del territorio (PyME´s, cooperativas y microemprendimientos) generando trabajo en el ámbito local.

autoridad legítima, la apropiación y disposición de recursos, en la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo digno y responsable, cuyo sentido es la resolución de las necesidades de los trabajadores, sus familias y comunidades, y del medio ambiente; para lograr una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria.” (Ley Provincial 14.650/2014)

4. Hacia la consolidación de una agenda compartida

Cada uno de los Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense permitió el fluido intercambio de diagnósticos territoriales y la articulación de acciones entre el Estado nacional, provincial y municipios. Comprendiendo que las políticas públicas no se construyen desde una única institución u organismo sino de manera integral entre las distintas jurisdicciones estatales y en permanente diálogo con el sector cooperativo, el conjunto de los encuentros fue construyendo una agenda de trabajo compartida que intenta dar respuesta a algunas de las necesidades tanto de las propias cooperativas, como de los gobiernos municipales. El relevamiento realizado con posterioridad a los encuentros reforzó los puntos fundamentales dónde se debe profundizar para la construcción de políticas públicas que generen mejoras en el sector.

Entre los principales aspectos a trabajar de forma articulada se pueden destacar la necesidad de capacitación a los equipos de gestión municipal sobre cooperativismo. Como mencionamos anteriormente, los municipios poseen un diálogo permanente y directo con los actores del territorio y, en muchas oportunidades, son la primera ventana de acceso que encuentran los diversos grupos para presentar demandas, resolver problemas o realizar consultas. Por tanto, resultó de imperiosa necesidad contar con capacitaciones destinadas a los equipos municipales a fin de poseer mejores herramientas para trabajar en los territorios así como también para grupos asociativos que desean conformarse en cooperativas.

En el mismo sentido, decantó la necesidad de atender específicamente a las unidades productivas con líneas de acción que aborden la asistencia técnica para la mejora y/o el fortalecimiento de capacidades productivas, así como el asesoramiento para el acceso a fuentes de financiamiento que sean adecuadas para este tipo de unidades productivas. Asimismo, el acompañamiento técnico en las vinculaciones comerciales para la integración de las cooperativas a los entramados productivos locales y/o regionales como parte de una agenda de trabajo en conjunto permitirá el fortalecimiento y la expansión del sector cooperativo. Por otro lado, se destacó la importancia de desarrollar acciones tendientes a la profesionalización de la gestión de las cooperativas, fortaleciendo la capacitación y formación de los grupos asociativos como línea prioritaria de trabajo conjunto. Asimismo, la promoción y el acompañamiento para la constitución de nuevas cooperativas, teniendo en cuenta las particularidades de los proyectos socio-económicos de los grupos asociativos y su inserción en los mercados locales.

Por último, un punto clave para el fortalecimiento cooperativo es trabajar sostenidamente entre INAES, DIPAC y municipios para la agilización de los trámites constitutivos y de esta manera generar la celeridad necesaria para la consolidación de la regularización administrativa de las entidades para facilitar su inserción en el mercado. La facilitación de trámites y normativas en el actual contexto de emergencia sanitaria ha sido una prioridad de esta articulación, así como la capacitación y formación a los equipos de gestión local.

Para abordar de manera integral las problemáticas que enfrenta el sector cooperativo, desde la Dirección Provincial de Acción Cooperativa del Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica se impulsó también la creación de la *Mesa Interministerial de Cooperativismo Bonaerense*. En este espacio participan todos los organismos que trabajan con cooperativas⁵ y supone la cristalización de la voluntad

⁵ Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Justicia/Patronato de Liberados, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Ministerio de Infraestructura, Ministerio de Salud, Ministerio de Mujer, Género y Diversidad Sexual, Dirección General de Cultura y Educación,

política-institucional del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de generar programas y políticas públicas articuladas y sostenidas para el cooperativismo bonaerense.

Por otro lado, a partir del año 2020 desde el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica se recuperó el Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa que en los últimos años no había sido utilizado para el fin creado (Ley Nacional N°23.427-Ley Provincial N°11.321). A partir de esto, se lanzó el *Programa Cooperativas en Marcha* que contiene diversos subprogramas⁶ que tienen como propósito potenciar la integración de las cooperativas al sistema productivo bonaerense facilitando su conformación y desarrollo, impulsando su desarrollo productivo-comercial, fortaleciendo sus capacidades para la autogestión, su acceso al financiamiento y su participación en los entramados socio-productivos locales.

En este sentido, entendemos que las políticas públicas para el sector cooperativo no deben circunscribirse a un organismo, ministerio, o nivel de gobierno, sino que implica de la coordinación del conjunto de iniciativas estatales que promuevan al cooperativismo como un motor fundamental del desarrollo socioeconómico provincial y como una herramienta de inclusión socio-laboral. Apostamos a que las estrategias sean diseñadas, coordinadas e implementadas en permanente diálogo e intercambio entre las diferentes áreas de los tres niveles de gobierno, las universidades y el movimiento cooperativo de la provincia de Buenos Aires.

Organismo Provincial de Desarrollo Sostenible, Organismo Provincial de Integración Social y Urbana, Banco de la Provincia de Buenos Aires, Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, Fideicomiso Fuerza Solidaria, Fondo de Garantías de Buenos Aires, entre otros

⁶ Los subprogramas son: Reconocimiento a la Calidad Cooperativa, Impulso Cooperativo, Créditos BACOOPE, Cooperativas al Día, Fortalecimiento Cooperativo (Formación y Capacitación, Acompañamiento en la constitución de cooperativas y Polos Productivos Cooperativos) y Desarrollo Cooperativo y Territorio (Mesa Interministerial de Cooperativismo Bonaerense, Encuentros Municipales de Cooperativismo Bonaerense y Gestión Territorial).