



# **UNA PERSPECTIVA SINDICAL SOBRE TRABAJO DECENTE Y ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA**

**Julio Piumato  
Maia Volcovinsky**

**Julio 2022**

## **I. Encuadre informativo**

1. La 110 Conferencia de OIT ha aprobado la Resolución “Trabajo Decente y Economía Social y Solidaria” (junio 2022). Es un tema de indudable interés para el sindicalismo argentino, en relación a una larga tradición de cooperativismo y hechos y prácticas que vinculan al sindicalismo con ese sector. Obviamente, también se vincula con la perspectiva de los Derechos Humanos, en su capítulo sobre Derecho al Trabajo.

2. La ESS es un concepto de creciente difusión desde los años sesenta y setenta del siglo pasado, para identificar al *conjunto de iniciativas económicas (en el plano de la producción, intermediación y comercialización de bienes y servicios) que utilizan formas asociativas basadas en la cooperación mutua*. Por ello, es un “tercer sector”, diferente tanto del sector público como del sector privado.

3. El principal componente de la ESS es el cooperativismo y mutualismo, que tiene un largo recorrido desde al menos la mitad del siglo XIX. Se encuentra ampliamente regulado y promovido por los Estados, al tiempo que se desarrollaron estructuras representativas a nivel nacional e internacional, como la ACI (Alianza Cooperativa Internacional), fundada en 1875.

Sus campos de acción se extienden al consumo, ahorro, crédito y producción de servicios. Incluye la “cooperativa de trabajo”, en que sus socios son también trabajadores. Para el desempeño de sus actividades pueden contratar trabajadores con relación laboral.

Además de las cooperativas y mutuales, la ESS incluye otras unidades con iguales objetivos, aunque con una formalidad diferente, generalmente de menor grado.

4. Cuando se creó la OIT (en 1919), para actuar en el campo de las relaciones capital-trabajo, principalmente en el sector privado de la economía (luego extendido al sector público), el Estatuto registró la existencia del sector

cooperativo y planteó la conveniencia de relaciones recíprocas. Para ello, su diseño original incluyó un Departamento de Cooperativas (1920), que actualmente forma parte del área temática ocupada de las empresas como tal.

Las cooperativas están incluidas en una docena de convenios y recomendaciones (inicialmente en 1947), hasta que se aprobó un convenio específico dirigido a promover el empleo cooperativo en países de menor desarrollo (en 1967).

Desde comienzos de este siglo, la OIT ha alcanzado una estrategia de alianza formal con la ACI, lo que dio lugar a la aprobación de una norma específica (Recomendación 193 sobre Promoción de las Cooperativas, 2022<sup>1</sup>).

Desde entonces ACI es miembro observador de OIT, participando en las actividades tripartitas.

5. A fines de la década pasada, OIT introdujo el concepto de ESS (Declaración sobre la Justicia Social, de 2008<sup>2</sup>) y repitió el procedimiento en otras normas posteriores, como la referida al tránsito de la economía informal a la formal (Recomendación 204 de 2015<sup>3</sup>), hasta que volvió a incluirla en la Declaración del Centenario sobre el Futuro del Trabajo, del 2019<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R193](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193)

<sup>2</sup> [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS\\_099768/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099768/lang--es/index.htm)

<sup>3</sup> [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS\\_379098/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_379098/lang--es/index.htm)

<sup>4</sup> <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/centenary-declaration/lang--es/index.htm>

## **II. Cooperativismo y ESS en Argentina**

6. Un punto de partida evidente para la participación de CGT en la discusión sobre ESS es la importancia alcanzada por el cooperativismo en Argentina, desde las últimas décadas del siglo XIX, sobre la base de la cultura organizativa de los inmigrantes europeos.

En la primera parte del siglo XX los gobiernos registraron este proceso, dictando normas regulatorias y promocionales. Este proceso incluyó en un lugar relevante a los dos primeros gobiernos peronistas, que estimularon el cooperativismo principalmente en el sector agrario, como vehículo de democratización de la propiedad rural, con impacto positivo en la planificación estatal dirigida a las exportaciones y la política de precios<sup>5</sup>.

Antes del golpe cívico-militar de 1955, el peronismo también había avanzado hacia la promoción del cooperativismo de trabajo, aplicando su enfoque permanente en favor de los trabajadores, vistos como socios de esas cooperativas, aplicando ahí sus ahorros. En paralelo, el gobierno apoyó la creación de una federación de cooperativistas.

Más adelante, en el final del gobierno cívico militar de 1972, se aprobó la Ley de Cooperativas y se crearon los Institutos de Acción Cooperativa y Acción Mutual.

---

<sup>5</sup> <https://www.relatsargentina.com/documentos/RA.1-ESS/RELATS.A.ESS.MateoRodriguez.mayo.pdf>

Finalmente, el cuarto gobierno peronista reformuló esas estructuras en el actual INAES (1996), adoptando ya el concepto de Economía Social.

También puede señalarse que la Ley de Empleo (1991) había incorporado a las formas de economía social como una manera legítima de creación de empleo, apuntando a su promoción.

7. Más adelante, con la crisis del 2001, recomenzó el proceso de creación de empresas autogestionadas a partir del cese de empresas privadas, conocido con el nombre de “*empresas recuperadas*”, lo que dio lugar también a estructuras de representación (FNCT y otras).

Desde el quinto gobierno peronista (2003 en adelante), las políticas sociales basadas en la transferencia de ingresos condicionadas a la realización de tareas sociales y de infraestructura, promovió la creación de cooperativas para su desarrollo.

8. En cuanto al tamaño de la ESS en la actualidad, no existe una estadística estatal precisa (censos o encuestas a los hogares en que se interroga sobre la pertenencia), pero se cuenta con registros y estimaciones parciales.

En 2019, el INAES tenía registradas 11657 unidades (11657 cooperativas y el resto mutuales), siendo las más numerosas las de construcción (más de 4.000), seguidas por las de vivienda, producción agropecuaria, consumo - crédito, servicios públicos y trabajo. Los asociados sumaban casi 28 millones (estos datos no incluyen a los trabajadores involucrados, excepto los casi 200 mil socios-trabajadores de las cooperativas de trabajo).

En el plano de las estimaciones FECOTRA-ACI estima que el sector de cooperativas de trabajo, incluyendo las no inscriptas en el INAES alcanzaba (en 2008) a 300 mil personas.

9. En el plano productivo actual, pueden encontrarse muchos ejemplos de cooperativas que operan como subcontratistas de empresas privadas, como forma alternativa a la que, tradicionalmente, ha vinculado a las empresas grandes con PYMES, como parte de su cadena de valor.

Hay muchos indicios de que, en esta tercerización vía cooperativas, las empresas encuentran mecanismos para reducir sus costos, ya que los pagos a la cooperativa no incluyen las cargas sociales.

Ello se observa sobre todo en el sector textil/vestimenta, pero está presente en otros, tal como lo ha expresado el sindicato de personal doméstico (UPACP), que señala la existencia de cooperativas que funcionan como agencias de colocación de trabajadoras monotributistas.

### **III. ESS y sindicalismo en Argentina**

10. La relación entre cooperativismo/ESS y el sindicalismo cegetista tiene también su historia:

a. En términos históricos, la propia organización sindical tiene como antecedente formas de ahorro y socorros mutuos, que luego evolucionaron hacia organizaciones propiamente sindicales.

b. Desde finales de los años cincuenta, en el marco de un programa de ajuste desde el gobierno frondizista, en algunos sectores (frigoríficos, imprentas, metalurgias) comenzaron a crearse cooperativas como solución de emergencia, que tenían algún tipo de relación con los sindicatos. Se suele recordar el caso de COGTAL, la cooperativa vinculada a la Federación Gráfica Bonaerense (creada en 1964), cuya experiencia fundamentaba un capítulo de estrategia sindical de ese gremio.

b. En paralelo, un número considerable de sindicatos creó sus propias cooperativas y mutuales, como parte de la política social interna hacia sus afiliados, en el campo del consumo y el ahorro y crédito. Dado que la normativa sindical no autoriza esta práctica, esas estructuras fueron creadas de manera independiente, aunque conducidas por las propias directivas sindicales. Este proceso incluso dio lugar a la creación de la Federación de Mutuales Sindicales (FEMUSI).

c. A finales de los años ochenta, las nuevas estructuras representativas del cooperativismo de trabajo comenzaron a tener relaciones de intercambio con el sindicalismo cegetista, lo que llevó a que éste acompañara proyectos legislativos de esas estructuras, que incluían un reconocimiento de las relaciones laborales existente a lo interno de las cooperativas.

En estos años, los documentos estratégicos del sindicalismo comenzaron a incluir menciones en favor de empresas autogestionadas.

De estos años (1994) hay que recordar el proyecto de un gremio marítimo (SICONARA, que tenía una cooperativa de trabajo) dirigido a la creación de la figura de SAT (Sociedad Anónima de Trabajadores), inspirado en las SAL (Sociedad Anónima Laborales, de España). El proyecto alcanzó a tener media sanción.

11. En los últimos años, la CGT ha mantenido su posición favorable a la ESS en sus documentos programáticos firmados con entidades cooperativas, especialmente el documento “*Una Patria Fundada en la Solidaridad y el Trabajo*” de la Mesa de Diálogo por el Trabajo y la Vida Digna de diciembre 2018<sup>6</sup>, en que señala expresamente el valor de la Recomendación 193 de OIT sobre Promoción de las Cooperativas. Allí también se destaca la importancia de la ESS en varios sectores de actividad, como vía más eficiente de producción.

12. En el plano de las afiliaciones, CGT ha seguido la pauta establecida por la Ley de Asociación Sindicales de 1988 y su reglamentación, que no autoriza la incorporación de cooperativistas a sus organizaciones, con lo que la vinculación en este plano se limita a los trabajadores con relación de dependencia ocupados en cooperativas.

#### **IV. Posición de CGT ante la propuesta de OIT sobre ESS**

13. En un plano general, la promoción de unidades es compartida por la CGT, en el marco de sus posiciones estratégicas y el mencionado acompañamiento explícito de la Recomendación 193.

---

<sup>6</sup> <https://www.cooperar.coop/wp-content/uploads/2018/12/unapatria.pdf>



14. Al mismo tiempo, es necesario destacar que, en la experiencia argentina, hay un elevado número de cooperativas que son parte de la economía informal, y tienen prácticas precarizadoras. Ello sucede cuando las cooperativas tienen relación con otras empresas en el marco de relaciones de tercerización.

De hecho, la OIT ha mencionado estos desvíos respecto del sentido original de las cooperativas, tanto en la Recomendación 193 como en comentarios de los Organismos de Control

15. En cuanto a la relación entre sindicalismo y cooperativismo, señalamos positivamente los siguientes planos:

- la incorporación de trabajadores sindicalizados a las unidades de ESS como asociados, para beneficiarse de la provisión de sus bienes y servicios.
- la exploración de una estrategia conjunta frente al proceso de precarización laboral, que en el caso de las cooperativas surge de estrategias de las empresas privadas que demandan sus bienes y servicios. Para ello, el sindicalismo podría abrir su sistema de formación y capacitación a miembros de las cooperativas de trabajo, y de este modo también transmitir su experiencia en la lucha por la vigencia de los derechos laborales, destacando el instrumento de la negociación colectiva.

16. En el plano afiliativo, como se ha señalado, la normativa argentina no permite la incorporación a los sindicatos de cooperativistas, más allá de que los trabajadores en relación de dependencia ocupados en

cooperativas se pueden afiliar a las organizaciones sindicales, y el hecho mismo de la existencia de unidades de la ESS vinculadas a las organizaciones sindicales. Al respecto, ya existe un ámbito de articulación, mediante el acuerdo sobre formación de la FEMUSI con el INAES.