

## La cooperativa de Obras Públicas de Concepción del Uruguay, Entre Ríos:

*Una experiencia cooperativa en el área de las Obras Públicas*

*Roberto C. Uncal  
Miguel A. Pepe (\*)*

### Primera parte

En el año 1922 el conocido doctrinario francés Bernard Lavergne, visitó Bélgica en su investigación sobre las experiencias cooperativas de ese país. Vandervelde y Milou y a partir de ellas ubicó lo que hacía mucho tiempo venía buscando dentro del terreno experimental, es decir, el cooperativismo como forma sustitutiva del Estado en la prestación de los servicios públicos.

Allí descubrió experiencias bastante antiguas que con repetido éxito se venían dando en ese país.

El primer intento de servicios públicos cooperativos como así lo denominó, fue la Sociedad de Crédito Comunal Belga. Esta sociedad de tipo cooperativo existía en Bélgica desde el año 1860. El Crédito Comunal Belga, es una cooperativa constituida por las comunas, las provincias y el Estado Nacional, como asociados; sus fines están constituidos por la asistencia crediticia no solamente a las comunas y a las provincias, sino para determinados entes autárquicos, como así también para otorgar créditos en caso de extrema necesidad, para el levantamiento de industrias que promuevan el desarrollo de cada una de esas localidades.

El signo característico de esta entidad, fue que sus integrantes no eran personas de existencia visible sino personas jurídicas de derecho público como son las comunas, las provincias y el Estado Nacional.

A partir de ese momento Lavergne sistematiza las distintas cooperativas de Servicios Públicos y las cataloga en tres grupos que son luego estudiados por el profesor francés George Lasserre:

I.- Las cooperativas públicas de usuarios. Estas son verdaderas cooperativas constituidas por usuarios que se unen para prestar determinados servicios públicos que el Estado tampoco satisface plenamente, por cuanto la empresa privada está estimulada por el lucro y no está caracterizada por el servicio que es lo que identifica y distingue a las cooperativas.

II.- El segundo grupo esta formado por las Cooperativas constituidas por colectividades públicas para satisfacer sus necesidades. Es el caso que recién enunciáramos del Crédito Comunal Belga, es decir que las personas de derecho público se constituyen en cooperativa para satisfacer sus necesidades, en este caso créditos para obras públicas, etc.

---

(\*) *Publicada en ocasión del XX Aniversario de la Cooperativa de Obras Públicas Uruguay Ltda.. (COPUL)*

III.- La tercera categoría, son las Cooperativas de colectividades públicas pero en su carácter de representantes de sus usuarios, es decir que las personas de derecho público se constituyen en cooperativas para satisfacer intereses de la población.

En Bélgica citaremos un caso muy conocido: La Sociedad Nacional de Ferrocarriles Vecinales, que anteriormente explotaba los ferrocarriles de líneas secundarias y líneas de tranvías y autobuses. En la actualidad las líneas secundarias de ferrocarriles han desaparecido del servicio público pero la Sociedad Nacional sigue explotando las líneas de autobuses y tranvías.

Esta experiencia que se inicia en Bélgica se extiende luego en forma exitosa por distintos países de Europa y pasa posteriormente a Estados Unidos y a nuestro país.

Bernard Lavergne cita con criterio amplio distintas experiencias de servicios públicos cooperativos que se dan en los países de Europa.

Entre ellas pone como ejemplo junto a las cooperativas eléctricas en Suecia los servicios públicos de transporte de la ciudad de Londres, el puerto y la BBC de esa misma capital que tiene el monopolio de la radio y televisión inglesa.

Si bien es cierto que Paul Lambert, otro estudioso del cooperativismo belga critica esta amplitud de Lavergne, evidentemente estas formas, que aunque no son propiamente cooperativas, tampoco son estatales ni capitalistas, serían una salida intermedia entre la explotación del Estado y la privada de los Servicios Públicos.

Podemos citar otras experiencias en Francia, Suecia y Alemania o la red de cooperativas eléctricas que prestan el servicio eléctrico en el medio rural en Estados Unidos que se crearon bajo el amparo de la primera presidencia de F. D. Roosevelt.

En nuestro país, la experiencia en el campo de los servicios públicos, reconoce la paternidad de las cooperativas eléctricas que nacen como una manifestación eminentemente popular, como respuesta a la actividad monopólica de empresas eléctricas internacionales.

El primer ensayo de cooperativa eléctrica entre nosotros surgió en la ciudad de Bahía Blanca en el año 1926, en que los vecinos se agrupan a fin de mejorar y abaratar el servicio eléctrico que estaba en mano de las referidas empresas que por entonces monopolizaban y se distribuían el servicio eléctrico en la República Argentina.

A partir de ese momento, el movimiento de cooperativas eléctricas comienza a crecer y llegan a constituirse en una poderosa federación, en el interior del país, hasta que aparece el ente estatal de Agua y Energía.

Estas cooperativas eléctricas, que subsisten hasta hoy, y siguen prestando importantes servicios a la población, eran y siguen siéndolo, verdaderos servicios públicos cooperativos que sustituyen al Estado en esa prestación.

Estas empresas, reúnen todas las características requeridas por la doctrina, que ha ido acopiando los elementos experimentales de las distintas orientaciones cooperativas que se desarrollan en el mundo, y constituían de esa manera, ese nuevo aporte del cooperativismo a la solución de los problemas de tipo social.

En esas cooperativas, las municipalidades eran integrantes como accionistas; por lo tanto, sin estar encuadradas dentro de las sociedades mixtas que prevé a ley que normativiza ese tipo de sociedades, el Estado encontró un tipo de ente que satisfacía ampliamente sus aspiraciones en la prestación de los servicios.

Transcurridos muchos años de esta experiencia, en la ciudad entrerriana de Gualeguyichú, se realiza una nueva forma de servicios públicos cooperativos.

Es la primera cooperativa de obras y servicios públicos que nace en nuestro país. Con posteridad a ella, le sigue la cooperativa de Obras Públicas Uruguay Limitada (COPUL) de Concepción del Uruguay.

Estas cooperativas tienen las características siguientes, que son las requeridas para ser encuadradas dentro de ese tipo:

1º) La administración pública cooperativa, debe al menos en parte, su creación a una decisión de los poderes públicos. Y esto es innegable. Generalmente en este tipo de cooperativas de Servicio Público, el Estado interviene ya sea como animador, ya sea actuando en forma intensa en el agrupamiento de los vecinos y en la solución de sus problemas para la concreción del trabajo.

2º) Podemos decir, que la administración pública cooperativa, disfruta de una completa autonomía administrativa, comercial y financiera.

El estado -ya sean la Municipalidades, la Provincias o la Nación) si bien es cierto colabora en su constitución e incluso aporta capital, deja en la más absoluta autonomía a las cooperativas, para evitar así las interferencias perniciosas que podrían producirse por aún intervención estatal desmesurada.

Si bien es cierto, y sobre todo, se da esto en los países europeos, el Estado ejerce un control directo en el movimiento de estas cooperativas a través de funcionarios que, como en el caso de Bélgica, llevan el nombre de comisarios.

3º) La administración pública cooperativa solamente tiene como asociados a usuarios o consumidores, ya sean directos o indirectos, de los productos que fabrica o de los servicios que realiza.

En realidad el Estado puede intervenir como asociado, ya sea para satisfacer una necesidad propia o para prestar un servicio a los usuarios como son las cooperativas de obras públicas, que es el caso de C. O. P. U. L. en Concepción del Uruguay.

4º) La administración pública cooperativa, aplica el conocido principio de la puerta abierta que en ningún caso más que en éste, se da la absoluta necesidad del mismo.

Si tenemos en cuenta que estas cooperativas tratan de satisfacer las necesidades de la mayor cantidad de usuarios y consumidores evidentemente las puertas de las cooperativas, están abiertas a todos aquellos que deseen acogerse a sus beneficios.

5º) Finalmente, podemos señalar que a la administración pública cooperativa aplica la regla de la venta con un beneficio limitado además retorna los beneficios a prorrata

de los pagos de sus clientes o destina a sus fondos de reserva, parte de los beneficios anuales o la totalidad de ellos.

Estos principios que son tomados de las reglas de oro del cooperativismo, sancionados por la Alianza Cooperativa Internacional, compenetran a esta institución de los principios fundamentales del cooperativismo.

Es decir, que son instituciones que en primer lugar no persiguen fines de lucro, en segundo lugar, el excedente que se obtenga del trabajo que realizan será distribuido entre los usuarios y empleados, a prorrata de los pagos efectuados por los primeros. En tercer lugar, las cooperativas, no procuran beneficios excesivos, sólo conservan el margen de utilidad suficiente que les permita una operatividad de tipo económico financiero que lo lleve al fracaso de un mal entendido beneficio limitado, que pueda poner en peligro la vida misma de la institución.

De estos principios enunciados, podemos observar la proximidad que existe entre los servicios públicos cooperativos, y los principios que sostiene el Estado, cuando interviene para prestar esos servicios públicos. Es decir, son empresas cuyo fin es prestar un servicio a la población, y no lucrar con dicha explotación.

Se trata que esos servicios sean los más económicos posibles con relación a los recursos de los usuarios, y procurando, a la vez que sean los más eficientes posibles. Como vemos, hemos llegado aquí al punto culminante en donde tratamos de desentrañar el verdadero sentido de este tipo de cooperativas, novedoso en el mundo de hoy, no tanto porque sea una manifestación nueva del movimiento cooperativo internacional, sino porque desde hace pocos años es rescatado de la experiencia práctica y se le ha comenzado a dar jerarquía doctrinaria y ha sido objeto de estudio, de distintos economistas, sociólogos y estudiosos del cooperativismo en diferentes partes del mundo.

En este punto, el cooperativismo llega a identificarse con el Estado en la prestación de los servicios públicos.

Esto además, con importantes ventajas: son organismos que tienen mayor agilidad en su operatoria que los estatales, porque se manejan en forma mucho más económica que los propios entes del Estado, y los vaivenes de tipo político, a los cuales se halla sometida la administración pública, no penetran en la vida interna de las cooperativas; finalmente, permiten a los vecinos, compenetrarse y actuar dentro de los organismos que están prestando servicios a su propia comunidad.

Esto lo hemos visto en forma concreta y práctica, en COPUL. Allí hemos constatado con lo que es seguramente la obra más importante de Concepción del Uruguay: la infraestructura se realiza con una administración eficiente con costos bajos. Y el personal administrativo y obrero, es absolutamente el mínimo indispensable.

## **Segunda parte**

En 1958, en Concepción del Uruguay, un grupo de vecinos convocados por las autoridades Municipales, se puso a la tarea de constituir una entidad de tipo cooperativo que viniera a llenar un gran vacío en el desarrollo y en el progreso de la ciudad.

Después de diversas consultas que se realizaron en distintos niveles en nuestra población, se llegó a la conclusión de que era indispensable la creación de un ente que se dedicara a la realización de obras públicas. Las reuniones contaron con el apoyo de las autoridades municipales de ese momento, y de vecinos que prestaron su colaboración totalmente desinteresada para la concreción de ese alto fin.

El problema de la obra pública en Entre Ríos, es de antigua data.

En Concepción del Uruguay, por ejemplo, durante treinta años no se realizó una obra orgánica de pavimentación; durante treinta años tampoco se realizó un trabajo permanente de construcción de desagües cloacales y redes distribuidoras de agua potable.

Es así que comienza en ese año de 1958, la organización de una entidad que primariamente se proyectó como ente autónomo municipal, pero que se constituyó como un ente cooperativo, totalmente independiente de toda acción estatal o privada.

La Municipalidad integró el primer número de acciones, y es hasta hoy, pasados veinte años, la principal asociada, habiendo incrementado su capital, como consecuencia de la capitalización de los intereses y retornos.

Se comenzó el trabajo de incorporación de asociados, se dieron las primeras autoridades y, se constituyó la Cooperativa de Obras Públicas Uruguay Limitada.

Poco tiempo después, con la colaboración de algunas entidades oficiales, Municipalidad, Secretaría de Estado de Obras Públicas, (División Río Uruguay) -la que cedió en alquiler máquinas indispensables y herramientas- comenzó el trabajo de pavimentación de acuerdo con el contrato suscripto con la Municipalidad de Concepción del Uruguay.

Durante veinte años la labor de pavimentación no ha sido suspendida. Se mantiene un promedio de veinticuatro cuadras anuales, lo que totaliza cuatrocientas cuarenta cuadras realizadas.

La construcción es de un pavimento de hormigón sin armar, de 6,35 m. de calzada, y de 15 cm. de espesor, en cuadras de 70 m. aproximadamente.

Todo el proceso esta dirigido por técnicos.

Se ha facturado alrededor de 4.400 cuentas por pavimento entregado, es decir un promedio de diez frentistas por cuadra, siendo CUPUL la encargada de su cobro.

De las 4.400 facturas, solo ha habido una ejecución judicial por falta de pago y asido efectuado sobre una propiedad baldía sí dueño conocido. Es decir que el porcentaje de ejecuciones es prácticamente 0 (Cero). Esto se debe a que nuestra cooperativa se preocupa muy especialmente por la solución de cada uno de los problemas socioeconómicos de los frentistas.

El precio que se fija para cada una de las obras, no es disminuido de los costos reales y las ganancias correspondientes. El rentista no recibe una obra abaratada artificialmente en competencia con otras posibles empresas, sino con un margen mínimo de ganancias y con diversas formas de pago, de acuerdo a distintos factores: al contado según Ordenanzas Municipal, 8 meses con interés bancario dado por nuestra propia cooperativa y mayores plazos otorgados por las Cajas de Créditos de la ciudad.

Desde el momento en que la ordenanza municipal dispone al comienzo del año el orden en que se realizará el plan correspondiente, COPUL realiza un censo de frentista. El formulario respectivo requiere los siguientes datos: Nombre del propietario - Dirección - Ubicación del inmueble - Medida del frente - Si es socio de la Cooperación - Si es su única propiedad - Otros bienes - Grupo familiar - Personas a sus cargos - Ingreso total de grupo familiar - Destino del inmueble - Otras informaciones complementarias.

Esta consulta tiene como se ve un fin fundamentalmente social. Y es lo que hace que nuestra cooperativa, salvo casos aislados, no tenga graves problemas de cobro y esos casos producen justamente en propiedades baldías, socialmente negativas o en aquellas de propiedad incierta o defectuosa.

En esta investigación censal, COPUL va acumulando las posibilidades económicas de los frentistas, lo que le permite programar los futuros planes de trabajo y aconsejar a las autoridades comunales.

Desagües cloacales: junto a la actividad en pavimentación y desde el momento en que el Instituto Autárquico de Planeamiento y Vivienda encomendó la construcción de una conexión cloacal para los monobloques de la Caja de Jubilaciones, COPUL inició esa nueva tarea de acuerdo a las normas técnicas más rigurosas.

La actividad en esta área no ha cesado hasta el presente, sumando un total de 150 cuadras habilitadas.

Agua potable: Desde 1970 se ha incorporado el trabajo de ampliación de la red distribuidora de agua potable, completando 100 cuadras de cañerías en servicio.

Bienes: A través de 20 años de existencia, COPUL posee el material completo para la realización de la infraestructura en nuestra ciudad consistente en las siguientes maquinarias: cargadoras frontales, motoniveladoras, retroexcavadoras, camiones, camionetas, vibro compactadores, rodillos neumáticos, hormigoneras, etc.

Edificio: Construido en 1966, consta de dos plantas. En la planta baja se hallan las oficinas de COPUL y en la planta alta el salón de actos que ha estado durante largos períodos administrado por la Asociación de Cooperativa del Departamento Uruguay.

Relación con Institutos Educativos de la Zona: COPUL apoyó y prestó su asistencia técnica para la creación en nuestra ciudad por parte de la Asociación Educacionista La Fraternidad, de la Escuela de Técnicos Viales, que tiene 10 años de existencia. Actualmente colabora con la Facultad de Ingeniería local, de la UTN, en la creación de un laboratorio de ensayos de materiales y se prevé una continua relación para su funcionamiento.

Ventajas sociales: las ventajas para nuestra ciudad de esta organización cooperativa, han sido entre otras la siguiente: la empresa es totalmente local. Da trabajo a personal obrero y técnico de nuestro medio y sus ganancias retornan y benefician a la propia comunidad.

La experiencia cooperativa ha tenido éxito en la parte económica, financiera y cultural, abarcando todas las ramas de la construcción pública. Da la organización lista y pronta para que técnicos competentes realicen sin los apremios de la empresa privada una labor eminentemente profesional.

Organización interna: La organización de COPUL está formada de la siguiente manera: un Consejo de Administración elegido por el voto directo de todos los asociados. Un gerente administrativo que depende de dicho consejo y que tiene a su cargo la gestión de la operatoria total de la cooperativa. Un gerente técnico responsable del desarrollo de los trabajos y de la precaución de nuevas tareas. Esta gerencia técnica es ejecutiva, propone los peritos para cada obra y asesora permanentemente al Consejo de Administración.

Este esquema se complementa con la participación de los obreros y empleados que transcurridos seis meses de antigüedad en el trabajo, son incorporados como asociados, participando al finalizar el ejercicio económico- financiero, de los retornos de los excedentes, correspondientes a la sección producción.

Con esa organización simple y constituyendo equipos para cada obra que se encara, se tiene una forma ágil de trabajo.

El dinamismo y la ejecutividad de este organismo es óptimo, por tanto llegamos a otro punto crucial, que se traduce en una pregunta que se ha formulado en algunas oportunidades: ¿A qué se debe el éxito de COPUL? ¿A que es una cooperativa o a la eficiencia de sus administradores y trabajadores?

Este interrogante lo hacemos extensivo a todo el movimiento cooperativo, o a todo tipo de empresas, e incluso al mismo Estado.

Evidentemente la cooperativa debe su éxito a que el grupo humano que la integra es de una reconocida eficiencia. Pero, ¿en qué lleva ventaja la cooperativa, en caso de cotejarla con otro tipo de sociedad comercial también con personal muy eficiente? Ya hemos hablado de los puntos de coincidencia y de las ventajas que tienen las cooperativas de servicios públicos frente a organismos estatales. Ahora haremos ese cotejo frente a las sociedades comerciales.

Como nos estamos refiriendo a servicios públicos donde no prevalece el principio del lucro, entre una cooperativa de servicios públicos correctamente administrada y una sociedad comercial también correctamente administrada, indudablemente las ventajas son a favor de las cooperativas de obras públicas, y son las siguientes:

1º-La cooperativa es una empresa popular organizada por los mismos interesados.

2º-Es independiente de los organismos estatales y de su burocracia.

3º-Está fuera de todo avatar político.

4º-No esta signada por el afán de lucro.

5º-Es un ente de la misma comunidad donde desarrollada su acción y vuelca en ella su movimiento económico.

6º-El control de sus trabajos lo realiza el mismo interesado, siendo en consecuencia óptima la calidad de los mismos.

7º-Las ganancias se utilizan:

a) En aumentar y mejorar el material.

b) En disminuir los costos.

c) En mejores salariales para su personal.

8º-Realiza una actividad social de gran importancia.

9º-Es el ambiente idóneo para el desarrollo pleno de la actividad creadora del trabajo de los técnicos en cada una de las materias en que se ocupa la cooperativa.