

EL COOPERATIVISMO DE TRABAJO Y LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO: EL CASO DE LA ARGENTINA

Mirta Vuotto

Centro de Estudios de Sociología del Trabajo
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires

1. Objetivo

El objeto de este documento consiste en brindar elementos para la comprensión de las dinámicas socioeconómicas y políticas en las que se inscribe el desarrollo del cooperativismo de trabajo entre los años 1990 y 2006. De manera específica, se trata de dar cuenta del alcance de los procesos que tienen lugar en este espacio de la economía social, así como del carácter de estas iniciativas y de los ámbitos e intervenciones que desde la esfera pública las visualizan como una herramienta adecuada en la lucha contra la pobreza, la exclusión y el desempleo.

2. Contexto

2.1 Contexto político global

Aunque el retorno a la democracia en los años ochenta permitió restablecer el funcionamiento de sus instituciones y la vigencia de los derechos humanos, no lograron generarse las condiciones sociopolíticas necesarias para resolver los problemas de una economía condicionada fuertemente por restricciones fiscales y externas y pujas sectoriales. Del mismo modo que la mayoría de las economías latinoamericanas, en la primera mitad de la década del noventa, la de Argentina experimentó un ciclo de recuperación y crecimiento que tuvo lugar en el marco de una profunda redefinición del papel del Estado y de los mercados. Para que este proceso tuviera lugar fueron necesarios -además de la vigencia de un particular orden internacional- cambios sustantivos en la organización de la economía nacional y en el comportamiento de los principales actores políticos y sociales (Salvia, 2002).

Las presiones pro-reforma (privatizaciones y desregulaciones) basadas en el Consenso de Washington, e impulsadas por los organismos internacionales de crédito desde la década del 80, influyeron en el alcance y naturaleza de las políticas públicas y condujeron desde mediados de la década del 90, y más claramente hacia fines de la misma, a la declinación en la tasa de crecimiento del producto y a poner en evidencia el agravamiento de la situación social que se expresó en niveles inusitados de pobreza y desigualdad. De esta forma, en el plano político institucional, durante la década de gobierno de Menem, el estado democrático fue vaciado de toda sustancia real, prevaleciendo la manipulación gubernamental y el clientelismo político, la subordinación del Poder Judicial al Ejecutivo, la desmovilización inducida de la ciudadanía, la desorganización y encuadramiento de partidos y sindicatos, intimidación a la prensa, corrupción gubernamental en gran escala y el gobierno por decreto (Borón, 2000).

El proceso político de fines de la década, durante la gestión gubernamental de Fernando de la Rúa, hizo manifiesta la incapacidad para revertir la situación anterior, sin

poder impedir que el país llegara a una situación de virtual quebranto y al estallido de la crisis institucional en diciembre de 2001. El alto clima de conflictividad social, conflujo en movilizaciones sociales de distinta naturaleza que posibilitaron reafirmar en esta instancia una vocación democrática por parte de numerosos sectores de la población al exigir una mejora del andamiaje institucional y ratificar en sus prácticas la importancia de preservar y mejorar las formas democráticas de gobierno. En este contexto, los partidos políticos se ubicaron en el escalón de confianza más bajo, con relación a otras organizaciones sociales y políticas, y aún sigue pendiente la demanda de poner en forma una democracia institucional (Botana, 2005).

2.2 Contexto social y económico local

Las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo durante la década de 1990 configuraron un escenario signado por múltiples cambios entre los que se debe destacar la importancia del factor trabajo en los procesos productivos. Simultáneamente, la extensión de la economía informal y las condiciones precarias de inserción laboral, de cuyas características han dado cuenta algunos estudios (Monza 2002, Beccaria 2002, Salvia 2002), se tradujeron progresivamente en empleos de corta duración, en puestos de trabajo inestables y en el aumento en la obsolescencia del capital humano. Distintos análisis indican que durante la década se ocupó capacidad instalada ociosa en algunos sectores y se modificó el aprovechamiento de la mano de obra ya empleada, ampliando la intensidad y la duración de la jornada.

En el mismo sentido operó la reestructuración productiva derivada de las reformas estructurales -apertura, desregulación, privatizaciones- que se tradujeron en un avance relativo de las actividades intensivas en capital, en insumos importados y en recursos naturales, y en un retroceso relativo de las actividades intensivas en trabajo, con la desaparición neta de numerosas empresas. A nivel de las unidades productivas, también se registraron procesos de racionalización de la producción ahorradores de mano de obra. De esta forma, los cambios producidos en las relaciones laborales, el funcionamiento de los mercados de trabajo y la distribución del ingreso, produjeron como resultante fracturas en las relaciones asalariadas y fragmentación de la fuerza de trabajo.

Estos fenómenos incidieron en el agravamiento de la exclusión social debido al aumento del desempleo y la ampliación de las desigualdades en la distribución del ingreso. El crecimiento de la desocupación abierta y en contrapartida una muy reducida expansión del empleo total durante la década se produjeron en un contexto de redimensionamiento sectorial que se expresó en la caída de la participación relativa de la actividad industrial con respecto al producto bruto y la disminución de la cantidad de establecimientos industriales y de la mano de obra ocupada.

Los problemas ocupacionales inducidos por estas transformaciones favorecieron, más que durante las décadas anteriores, el desarrollo del cooperativismo de trabajo al percibirse la potencialidad de esta herramienta para operar estrategias apropiadas frente a situaciones de crisis y ofrecer perspectivas de empleo, en especial a los grupos de desocupados de larga duración. Sin embargo, esta forma cooperativa fue visualizada desde la esfera pública, en general, como una solución temporal de emergencia.

Desde comienzos de la década del 90, la matriculación de cooperativas en las distintas provincias registró un crecimiento significativo aunque la tendencia de creación neta de

cooperativas de trabajo no necesariamente reflejó el dinamismo del sector. Esto significa que el número de cooperativas de trabajo que muestra la estadística oficial aparece sobreestimado debido a la cantidad de las que permanecieron inactivas al año de su creación, o bien fueron disueltas -en especial en los primeros años de la década del 90-. Las asociaciones activas en el primer trienio de la década representan menos del 50% de las matriculadas, y a este registro se añade el significativo porcentaje de entidades canceladas y el de aquéllas a las que se retiró la autorización para funcionar. En cuanto a la distribución regional de las cooperativas registradas, la mayor concentración se presenta en la región Centro-Litoral, que nuclea más del 50,% de las entidades, mientras que el resto se localiza por orden de importancia en el Noroeste (21,4%), Cuyo (9,7%) Nordeste (9,5%) y Patagonia (5,9%). Al comparar la evolución del número de cooperativas matriculadas por regiones entre 1990 y 2006, la tendencia de crecimiento desde el primer año es continua y se manifiesta en todas las regiones. Estas variaciones, expresan en especial la errática trayectoria de las políticas relativas a la promoción y desarrollo del cooperativismo de trabajo impulsadas por la autoridad de aplicación del régimen legal de las cooperativas.

Respecto a los sectores de actividad en los cuales se crean, el más representativo es el de servicios y puede suponerse que al menos una parte de las cooperativas del sector industrial fue resultado del reciclamiento de recursos liberados a partir del proceso de reestructuración de la economía. En general, por tratarse de microempresas cooperativas en segmentos vegetativos, no llegaron a tener un impacto macroeconómico apreciable.

Se ha señalado que las limitaciones propias de estas organizaciones y los contrastes y contradicciones que se manifestaron en su desarrollo, son ilustrativos de los desafíos relativos a la supervivencia del sector, en especial el desempeño económico y su funcionamiento democrático. De forma paralela a los cambios en el contexto económico, que desde comienzos de la década de 1990 afectaron su desempeño, también se revelaron las limitaciones propias del conjunto de instituciones especializadas que durante esos años fueron responsables de su apoyo y promoción, en especial del organismo oficial que impulsó una matriculación de entidades cuya viabilidad y sustentabilidad fue escasa, así como la debilidad de las organizaciones de segundo grado que las representaron, la escasez de recursos para atender los requerimientos del sector por parte de las instituciones crediticias y distintas rigideces en cuanto al marco legal.

Al caracterizar las modalidades prevalecientes en la evolución del cooperativismo de trabajo durante la década del 90 (Vuotto, 2005), se diferenció el papel de los miembros de la empresa cooperativa en función de los derechos que involucra su condición de propietarios y trabajadores, para identificar cuatro tipos organizacionales: empresarial, equilibrado, simulado y reivindicativo. Independientemente del tipo prevaleciente, la incidencia del cooperativismo de trabajo fue relativamente poco importante respecto a las formas empresariales convencionales y aunque estas cooperativas contribuyeron a la creación de empleos, los mismos sólo representaron un porcentaje mínimo de las pérdidas de trabajo por despido. Estas cooperativas se ubicaron frecuentemente en sectores de actividad que potencialmente incorporan una tasa relativamente importante de mano de obra en el valor agregado producido, aunque su desempeño fue afectado por los avances tecnológicos, que implicaron a la vez una rápida obsolescencia del equipamiento y una descalificación persistente del empleo que condujo a la desaparición de numerosas entidades. Estas tendencias indican que, no obstante un

rápido crecimiento nominal, el sector cooperativo de trabajo constituyó un segmento marginal de la economía argentina y en conjunto sólo representa un pequeño porcentaje de la producción, ventas y exportaciones del país, lo que hace evidente la brecha de productividad que lo separa de otras empresas de mayor tamaño.

Al mismo tiempo se debe destacar en cuanto a su funcionamiento la escasa división del trabajo que prevalece en numerosas organizaciones recientemente creadas; el predominio de tecnologías atrasadas o rudimentarias, aunque con una utilización intensiva de mano de obra; la insuficiente calificación de sus trabajadores; la baja productividad y el incumplimiento de las obligaciones, en muchos casos en materia laboral, fiscal, comercial y operativa. A la limitada formación de sus trabajadores y en ciertos casos las precarias condiciones de trabajo y los bajos retornos para sus asociados se agrega la baja calidad de los empleos que se manifiesta en características y condiciones como los horarios de trabajo y el acceso a los beneficios de la seguridad social.

También se debe subrayar el restringido acceso a las posibilidades de financiamiento, capacitación y mejora tecnológica de sus empresas y el hecho de que sólo un pequeño número está asociado a entidades de segundo grado, que generalmente brindan escasos servicios.

Los aspectos mencionados ponen en evidencia restricciones de distinto tipo que afectan el desarrollo del cooperativismo de trabajo, así como desequilibrios que impiden frecuentemente la consolidación de experiencias autónomas. Desde esta perspectiva podemos señalar que la política orientada al sector durante la década del 90 ha ocupado un lugar muy poco importante en la definición de la agenda pública y que, por otra parte, estuvo permanentemente sometida a los vaivenes de la coyuntura política, los cambios de estrategia económica y los conflictos entre distintos grupos de interés, traduciéndose en una gama de acciones de alcance limitado¹.

Específicamente, a partir del año 2003, el impulso a la creación de cooperativas de trabajo provino de la puesta en marcha de distinto tipo de programas impulsados por el gobierno nacional, y en algunos casos por gobiernos provinciales. Así, entre 2003 y octubre de 2006, fueron creadas 4216 cooperativas de las que 10% están localizadas en la Ciudad de Buenos Aires y 43% en la Provincia de Buenos Aires².

3. El papel de los actores

3.1 Las iniciativas gubernamentales

Durante la década del 90, las políticas contra la pobreza extrema se limitaron al desarrollo de un conjunto de programas compensatorios focalizados en las familias o personas que vivían en situación de pobreza. Como consecuencia de la emergencia social, producto de la crisis, comenzó a gestionarse a principios de 2002 el Programa

¹ Al respecto es importante destacar la falta de continuidad en la gestión del organismo oficial ya que entre los meses de mayo de 1996 y julio de 2004 contó con seis presidentes. En cuanto a sus denominaciones, fue creado en 1996 (Decreto Nº 420) como Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (INACyM) como resultado de una fusión de los anteriores Instituto Nacional de Acción Mutual (INAM) e Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), y posteriormente, en septiembre de 2000 cambió su denominación por la de Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

² En noviembre de 2006, del total de 21028 cooperativas matriculadas en el país, 52% (10.896) son de trabajo. De esas entidades de trabajo, 30% están localizadas en la Provincia de Buenos Aires (3280) y 10% en la Ciudad de Buenos Aires (1114).

Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD) para dar respuesta a la inclusión social de más de dos millones de personas afectadas por la crisis. Su objetivo era asegurar un ingreso básico en cada hogar, y a la vez promover la reinserción social de los excluidos a través de la incorporación de los desocupados al trabajo y de los adultos mayores sin jubilación ni pensión, a un ingreso³.

De manera simultánea a la aplicación de este subsidio de carácter transitorio en el marco de la emergencia social, el gobierno nacional reestructuró en 2003 gran parte de los programas sociales del ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. De esta forma, a partir de la reformulación de los programas de ingresos sociales de acuerdo a criterios de empleabilidad y vulnerabilidad social, se introdujo como modificación el que los beneficiarios con posibilidades de empleo podían continuar percibiendo sus beneficios en el ámbito del Ministerio de Trabajo y aquéllos que no cumplieren con los requisitos establecidos podían optar por el traspaso al Programa Familias por la Inclusión Social (MDS). En el mes de Octubre de 2006, aún permanecen como beneficiarios de ese Programa 1.472.187 personas.

La respuesta gubernamental en los distintos niveles ha sido diversa, particularmente en lo referido al cooperativismo de trabajo concebido como herramienta de inclusión social y respuesta al aumento del desempleo, la informalidad y la precariedad laboral.

3.1.1 El nivel nacional

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)

En el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales del MDS fue creado en 2003 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, con el propósito de desarrollar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias y generar condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo. Su implementación, coordinación y supervisión están a cargo de la Secretaría de Políticas Sociales. El plan fue concebido con el propósito de constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local y destinado a los sectores de bajos recursos. Sus objetivos generales radican en contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país, promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local, y fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes. Se propone mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, de modo de generar mayores capacidades y opciones para las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad⁴.

³ El programa otorga una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los beneficiarios. El monto del beneficio es de \$ 150 por cada titular y resulta compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias. Los beneficiarios del plan se comprometen a controlar la salud de sus hijos y asegurar su escolaridad, además de incorporarse a actividades laborales, tanto productivas como de interés social y/o capacitarse en oficios o terminar su educación básica. Hacia el año 2003 estaban incorporados al plan cerca de 1.900.000 beneficiarios. En el decreto que creó este programa se menciona que “podrá hacerse extensivo” a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación provisional aunque luego de casi un año de funcionamiento del programa, sus prestaciones sólo se extendieron a los mayores de 70 años que habitan en las provincias con mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza (CELS, 2004).

⁴ Los componentes del plan consisten en el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o servicios a través del financiamiento de proyectos, ya sea en forma directa o en forma indirecta a través de la participación de organizaciones públicas, privadas y/o mixtas que apoyen los emprendimientos económicos priorizados en el marco del plan; el fortalecimiento institucional dirigido a fortalecer los espacios de concertación local -Consejos

De manera específica, el Plan contempla como instrumentos los emprendimientos productivos y/o de servicios, unipersonales, familiares, asociativos y/o comunitarios, la constitución de fondos solidarios, el fortalecimiento de cooperativas y mutuales, el fortalecimiento de espacios asociativos, Consejos Consultivos⁵ y organizaciones de la sociedad civil, la capacitación a equipos técnicos provinciales y municipales y la asistencia técnica y capacitación a beneficiarios para la formulación y ejecución de proyectos. Se promueve su implementación a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local con la intención de fortalecer los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio. La estrategia de intervención del Plan se orienta a la promoción de la producción y/o comercialización de bienes y/o servicios y al desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) - Secretaría de Obras Públicas

Con el objeto de promover políticas de inclusión social se ha visualizado desde este ámbito la inversión en obra pública como herramienta primordial para el desarrollo de políticas que permitan generar puestos de trabajo y mejorar la calidad de vida. De manera concertada con el MDS y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la Secretaría de Obras Públicas ha desarrollado programas de gobierno que atienden las problemáticas específicas para la construcción de nuevas viviendas y la provisión de servicios de agua potable mediante la conformación de cooperativas de trabajo integradas por beneficiarios del JJHD y desocupados sin cobertura del subsidio. De este modo, se destinan fondos -antes destinados a subsidios para desempleo en la emergencia- para la creación de un proceso social, productivo y participativo tendiente a la reinserción laboral de sectores excluidos.

a) Programa de Federal de Emergencia Habitacional

El Minplan concertó con el MDS y el MTEySS, la realización en 2003 del programa Federal de Emergencia Habitacional orientado a solucionar la emergencia habitacional y laboral, incorporando a los beneficiarios de los planes JJHD organizados en forma de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas. Según dicho programa las cooperativas deben constituirse por un mínimo de dieciséis personas y el requisito es ser titular de un subsidio de desempleo. Los desocupados no alcanzados por dicho plan, menores de edad o mayores que excedan la edad tope del subsidio, podrán formar parte de esta operatoria dentro de un cupo del 25% del total de los miembros previstos para la cooperativa. Dado el carácter de solidaridad institucional que reviste el plan, no puede integrar una misma cooperativa más de un integrante por grupo familiar⁶.

Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los equipos territoriales y espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones y la asistencia técnica y capacitación.

⁵ Los Consejos Consultivos de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal participan en la promoción y seguimiento de las prestaciones del Plan. Las acciones correspondientes son financiadas a través de las partidas presupuestarias asignadas al Programa 24 de Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local y a través de otros recursos provenientes de organismos descentralizados y organismos internacionales.

⁶ La cooperativa de trabajo, en su carácter de Empresa Social, retiene y tributa el aporte pertinente por Monotributo de los integrantes de la misma, descontando la parte proporcional de este impuesto del adelanto de retorno sobre los excedentes repartibles estimados para cada miembro de la cooperativa. Debido a las características sociolaborales de la contratación y a los límites presupuestarios estipulados por el programa, dicho adelanto fijado por los miembros de la cooperativa -de acuerdo a la labor realizada por cada asociado- no puede ser superior a \$500 ni inferior a \$ 350 como

El programa se desarrolla a través de la acción coordinada de distintos organismos intervinientes a nivel nacional, provincial y municipal. En el convenio suscripto en 2003 con las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego y Tucumán, el Minplan, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se comprometió a otorgar a las provincias signatarias y éstas a su vez a los municipios participantes un financiamiento no reintegrable de \$124.160.000 destinado a la construcción de 6.208 unidades de viviendas y a proveer los equipos, herramientas y útiles necesarios para ejecutarlas.

El Minplan, además de financiar el programa, lo coordina con los distintos actores intervinientes para su puesta en práctica, articula las acciones de los organismos participantes, determina la elegibilidad de los proyectos para su financiamiento, audita el desarrollo de las obras y suspende el financiamiento en el caso de no cumplirse los objetivos del programa.

Los distintos ámbitos gubernamentales intervinientes asumen las siguientes responsabilidades en el marco del programa :

- MDS: aporte de recursos humanos para la capacitación de agentes locales que tomen a su cargo el seguimiento y la evaluación del programa en sus aspectos sociales⁷.
- MTEySS: desarrollo y control de los procedimientos que prevén la incorporación en todo o en parte de beneficiarios del JJHD en los proyectos, reconociendo esta actividad como contraprestación de dicho Programa; pago de la ayuda económica durante un período de seis meses, a contar desde la fecha de firmado el contrato para la ejecución de un proyecto del programa e implementación de procedimientos para la obtención de la información relevante de los beneficiarios del Programa JJHD que participen, como así también la articulación entre ambos programas durante el período en el cual los socios cooperativos continúen percibiendo la ayuda económica en su carácter de titulares de ese Programa⁸.

importe bruto por persona y por mes. De similar manera la cooperativa contrata y paga a una compañía de seguros por los riesgos de trabajo, descontando en forma proporcional los importes correspondientes a sus componentes del monto antes mencionado. La obligación principal del contrato de construcción, es la terminación de la obra total. Incluye también la obligación del cumplimiento de las metas parciales previstas (certificados de obra) como avance de obra por el plan de trabajo, las cuales generan el derecho al cobro de los trabajos realizados. Las cooperativas deben celebrar dentro de los alcances del Programa un contrato profesional con un arquitecto, ingeniero, maestro mayor de obra o técnico constructor como responsable técnico de la obra.

La cooperativa, como persona jurídica responsable, es depositaria de los útiles, máquinas, herramientas y equipos que en forma de subsidio se le asigna al inicio de éste. Los miembros de las cooperativas son considerados como monotributista social siendo efectores de los bienes y/o servicios ofrecidos. (El efector social es una persona física en situación de vulnerabilidad social o una cooperativa de trabajo cuyos integrantes se encuentran en idéntica situación, que reúnen las condiciones para inscribirse en el Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social). Los beneficios del monotributista social consisten en la exención del componente impositivo y previsional, -50% de reducción en el componente obra social que incluye al grupo familiar primario durante 24 meses a partir de su inscripción-. Las cooperativas conforme a la normativa vigente, son responsables inscriptos ante el IVA. Como el objeto del contrato es la construcción de viviendas, en el monto contratado de la misma se encuentra incluida la cuota del 10,5 % que este tributo impone para estos casos, independientemente de la compra de materiales. La tasa que el impuesto prevé es del 21%.

⁷ A tal efecto aplica recursos técnicos y humanos de la Secretaría de Políticas Sociales y organismos descentralizados, tal como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) para desarrollar acciones orientadas a la capacitación, promoción, registro y fiscalización de las organizaciones de trabajadores propuestas para participar en las obras de construcción de las viviendas. Dichas organizaciones deben estar estructuradas bajo la forma jurídica de Cooperativas de Trabajo para la Construcción. Por otra parte, a través de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales "Programa Araigo", determina las tierras de dominio fiscal nacional, aptas y disponibles, cuya utilización resulte factible y conveniente a los efectos del Programa.

⁸ También tiene a su cargo implementar un mecanismo por el cual se operativizan las bajas de los beneficiarios del Programa JJHD una vez transcurrido un período de seis meses, a contar de la fecha de firmado el contrato para la

- Gobiernos provinciales: participan a través de los institutos provinciales de vivienda⁹ y los municipios intervinientes actúan como ejecutores¹⁰.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda: gestiona para cada proyecto los desembolsos por anticipado y procede a su liquidación una vez que aprueba las rendiciones de pago que le remiten los Institutos Provinciales de Vivienda, sobre las sumas giradas con anterioridad¹¹. Realiza además las auditorías técnicas y financieras que considera necesarias para verificar el cumplimiento de los objetivos del Programa.

b) Plan "Agua + Trabajo"

Se inscribe en los programas desarrollados por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento y su objetivo consiste en la expansión de redes de agua potable y cloacas en núcleos urbanos a través de la formación de cooperativas de trabajo.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Programa "Trabajo Autogestionado"¹² surgió como respuesta a las demandas de apoyo de ex-empleados de empresas y fábricas involucrados en procesos de recuperación de plantas productivas y fuentes de trabajo. Dicho Programa es ejecutado en el marco del Plan Integral de Promoción de Empleo "Más y Mejor Trabajo" de la Secretaría de Empleo. Su estrategia de acción se orienta específicamente a las iniciativas de trabajo autogestionado para brindar apoyo técnico y económico y su objetivo radica en contribuir a la generación y el mantenimiento de puestos de trabajo a través de la promoción y fortalecimiento de empresas o fábricas recuperadas por sus trabajadores, que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación.

Las principales acciones se orientan a fortalecer las iniciativas autogestionadas a través de un servicio de asesoramiento y orientación en temas laborales, legales y de organización, y el apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos. El financiamiento se puede destinar a todas o algunas de las siguientes líneas:

- Ayuda económica individual de hasta \$150.- por trabajador, por un período máximo de 6 meses.

ejecución de un proyecto. Efectúa el seguimiento de las actividades realizadas por los socios cooperativos beneficiarios del Programa JJHD consideradas como proyecto de contraprestación y de acuerdo a las pautas de monitoreo y fiscalización previstas en el mismo.

⁹ Su responsabilidad consiste en administrar los recursos transferidos por la Nación para su aplicación a los proyectos, realizar las rendiciones por los pagos efectivizados, ante la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, ejercer el control de gestión sobre los aspectos técnicos y económicos del programa, suscribir los convenios respectivos con los municipios, delegando y transfiriendo la responsabilidad operativa, adjudicar las viviendas a partir de las propuestas de los municipios, realizar las escrituras traslativas de dominio a favor de los beneficiarios e instrumentar el recupero de las cuotas que abonen los adjudicatarios para su reinversión en proyectos de viviendas de su jurisdicción.

¹⁰ Sus funciones consisten en celebrar contratos con las cooperativas de trabajo participantes, según el modelo que les entrega la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, realizar la entrega de tierras de su propiedad y/o de terceros cedentes, elaboran el proyecto urbanístico y el proyecto de las viviendas, aprobar en régimen de excepción eximiendo al proyecto del pago de las tasas municipales por derechos de construcción, sellados y otras tasas que pudieran existir, contratar las obras con las cooperativas de trabajo y realizar la capacitación técnica de los JJHD incorporados a las cooperativas, efectuar los pagos a las cooperativas y rendir cuentas de los mismos al Instituto Provincial de la Vivienda respectivo, inscribir y seleccionar a los adjudicatarios de las viviendas, informar al MTEySS a través de sus oficinas territoriales, Gerencias de Empleo y/o Agencia Territorial, lo concerniente a la participación de beneficiarios del Programa JJHD en el Programa de Emergencia Habitacional conforme los procedimientos que a tal efecto establece dicho Ministerio.

¹¹ A los efectos de verificar los compromisos de inversión, los Institutos Provinciales de Vivienda deben llevar una contabilidad independiente para cada proyecto y abrir una cuenta bancaria específica para el Programa en la que ingresan los recursos girados por la Nación.

¹² La Resolución N° 203/04 MTEySS creó el Programa Trabajo Autogestionado en el marco del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa. El programa fue reglamentado por la Secretaría de Empleo.

- Acceso a servicios especializados de asistencia técnica y/o capacitación.
- Reparación y/o adquisición de equipamiento, de materias primas o insumos.
- Reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones.
- Actividades de comercialización, certificación de productos y habilitaciones.

El aporte económico es proporcional a la cantidad de trabajadores que integran la unidad productiva y puede ser de hasta \$500 por trabajador, con un monto máximo de \$50.000 por proyecto. Para acceder al apoyo técnico y económico, las unidades productivas deben presentar una propuesta al programa para dar cuenta de su historia y situación actual, del proyecto de reactivación o fortalecimiento, y de las condiciones favorables y dificultades para su concreción. Las presentaciones -para cuya elaboración cuentan con la asistencia necesaria por parte de los equipos técnicos del Ministerio- pueden ser realizadas por las fábricas o empresas de manera individual, o a través de entidades con personería jurídica que agrupen a varias de ellas.

A fin de acceder a los aportes financieros del Programa las unidades productivas autogestionadas deben inscribirse previamente en un registro de unidades productivas autogestionadas (RUPAT), habilitado por la Secretaría de Empleo a tal efecto. Es requisito contar al menos con la personería jurídica en trámite.

En el relevamiento y registros previos en que se basó el programa fueron identificadas 185¹³ empresas y fábricas recuperadas, en funcionamiento o en proceso de reactivación, con un total aproximado de 8500 trabajadores involucrados. De ellas 81 se encontraban en funcionamiento y 23 en proceso de reactivación. El 25% de esas iniciativas inició su actividad productiva entre 1992 y 2001 mientras que el 71% de las identificadas lo hizo entre 2002 y 2006. En su casi totalidad (93 casos) adoptaron la forma jurídica de cooperativa de trabajo y el 60,5% se ubicaba en los sectores metalúrgico, de alimentación, industria de la carne, salud, industrias gráfica, textil y metalmecánica.

Ministerio de Economía y Producción - Instituto Nacional de Tecnología Industrial¹⁴

El esquema organizativo definido por el Instituto a fines de 2003 contempló líneas de administración y decisión transversales a la organización institucional formal para el desarrollo de proyectos o actividades críticas o sustantivas específicas. En esa estructura, los programas y las coordinaciones de centros constituyen instancias específicas en la planificación y supervisión de las distintas facetas de sus actividades. En este esquema fue creado el programa "Extensión" con la finalidad de planificar, organizar y/o supervisar las actividades de extensión en la economía formal, en la economía social y en la formación técnica de emprendedores y de personal.

En marzo de 2003 el Inti promovió la "Red de Apoyo al Trabajo Popular" a través de un área específica de su Unidad de Apoyo a la Generación de Empleo Sustentable.

Las líneas de acción que han consensuado los participantes de la Red son el autoabastecimiento alimenticio, el estímulo a la generación de pequeñas entidades

¹³ De este conjunto, 104 empresas/fábricas con 5423 trabajadores se han inscripto en el Registro de Unidades Productivas Autogestionadas creado en el marco del Programa.

¹⁴ El Inti es un organismo autárquico que actúa en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, del Ministerio de Economía y Producción. Es referente nacional en tecnología y líder en mediciones y ensayos de referencia con reconocimiento internacional. Para la prestación de servicios al sector productivo argentino, cuenta con una red de Centros de Investigación y Desarrollo distribuidos en todo el país.

productivas y sistema de capacitación, y las ferias de productores a las que el INTI brinda ayuda específica constituyéndose como un organismo de apoyo técnico para todas las organizaciones que así lo requieran. Las demandas que se reciben se responden con soluciones existentes, a través de un técnico capacitado o buscando a quienes conozcan del tema fuera del INTI.

En la Red de Apoyo al Trabajo Popular intervienen cerca de 300 organizaciones de tipos muy diversos (organizaciones religiosas, vinculadas a gremios, de base social y organizaciones de municipios que comparten un objetivo que es la generación de trabajo en la base social). El INTI es un miembro más de la Red como referente público de la asistencia tecnológica integral, y además brinda el servicio de coordinación para organizar el trabajo conjunto y hacer eficiente la articulación de esfuerzos.

3.1.2 El Nivel Provincial

Provincia de Buenos Aires

La provincia cuenta con antecedentes de programas impulsados desde 1992 por distintas áreas de gobierno, en particular el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC). Aunque los mismos intentaron estimular el desarrollo de cooperativas de trabajo, numerosas de las iniciativas creadas no lograron superar el estadio de supervivencia y consolidarse de manera autónoma. En general los programas concibieron a las cooperativas promovidas como productoras de bienes orientados a la demanda de los organismos públicos y por esa razón su desarrollo y consolidación permanecieron fuertemente ligados a las coyunturas políticas y los recursos de que disponía el Estado provincial.

En la implementación en 1992 del programa "Manos Bonaerenses" por el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano intervinieron el IPAC y el Instituto Provincial de Empleo. Su objetivo fue organizar microempresas familiares, en especial dirigidas a familias no integradas al mercado laboral que contasen con oficios o habilidades para llevar adelante un proyecto productivo. El área con mayor desarrollo fue la de confección textil, a través de los subprogramas "Guardapolvo" del Consejo Provincial de la Mujer desarrollado conjuntamente con el IPAC y Municipios, y "Camisas" del Consejo Provincial de la Mujer.

En 1996 se desarrollaron dos programas: "Primera empresa asociativa de jóvenes", a cargo del IPAC, con el objetivo de facilitar la inserción laboral mediante la asistencia financiera con dinero no bancario a una población de jóvenes de entre 18 y 25 años, y el programa "Generación de Empleo" (Unidad Generadora de Empleo) con la intervención del IPAC, Municipio, y cooperativas de Obras y Servicios Públicos. Este programa se desarrolló a través de cooperativas de obras públicas que ejecutaban las obras por cuenta y orden del municipio, con el aporte de mano de obra, en la mayoría de los casos, de cooperativas de trabajo creadas a este efecto. Por último en 1997 se impulsaron los programas de "Generación de empleo asociativo" y "Recuperar empresas en quiebra", con la finalidad de apoyar los emprendimientos que surgen de esas iniciativas, a través de apoyo crediticio, capacitación y asesoramiento.

En 2004 fue creado un cuerpo consultivo conformado por 23 federaciones cooperativas de la provincia que representan a las distintas ramas del cooperativismo, incluido el de trabajo, cuya finalidad consiste en contribuir a la implementación de políticas que

fomenten la organización y desarrollo de las cooperativas. El Área Cooperativas del Ministerio de la Producción brinda además cursos gratuitos de capacitación que tienen como principal objetivo capacitar en las temáticas de Marketing, Costos y Planificación a los miembros de los Consejos de Administración y funcionarios de las cooperativas de la provincia.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Dirección General de Economía Social se estructuró en esta jurisdicción a partir de dos grandes objetivos que permitieron conformar las líneas de trabajo bajo las cuales se desarrollan los diferentes proyectos: Fortalecimiento de Unidades Productivas y Fortalecimiento Institucional y Promoción de la Gestión Asociada.

Ambas líneas tienen como población destinataria a las personas desocupadas y subocupadas en situación de vulnerabilidad social interesadas en participar a través del trabajo asociativo en una unidad productiva. Se toma como destinatario la unidad productiva -constituida o a constituirse- conformada por un individuo, familias o grupo de personas nucleadas en torno a una actividad de producción de bienes y/o servicios. Estas unidades productivas deben desarrollar actividades que tengan como finalidad la autosustentabilidad, excluyéndose en los programas aquellos emprendimientos de tipo comunitario o netamente social que no tengan dicha finalidad. No se establece como requisito de ingreso la conformación jurídica de la unidad productiva.

Los proyectos de las unidades productivas son considerados en función de actividades económicas enmarcadas en sectores y actividades de producción, distribución y consumo (primarias, secundarias o terciarias) que ofrezcan condiciones para generar la auto-sustentabilidad, y en función de su orientación al desarrollo, de estrategias que les permitan insertarse en circuitos de comercialización en las economías pública, privada formal y social. Por otra parte se privilegia el desarrollo de actividades que generen un impacto social para contribuir a la solución de los problemas y/o demandas locales que mejoren las condiciones de vida, que contribuyan a la adquisición de habilidades, calificaciones y/o experiencia laboral para los integrantes de unidades productivas, que tengan la capacidad de producir efectos positivos sobre las oportunidades de creación, mantenimiento y autosostenimiento de empleo y que promuevan la construcción de lazos solidarios y de cooperación a través de formas autogestionarias y asociativas de trabajo.

En 2006, la Subsecretaría de Producción del Gobierno de la Ciudad ha desarrollado un tipo de intervención estratégica orientada a la inversión financiera, por medio de un aporte no reembolsable, en el caso de las cooperativas que presenten proyectos de mejoras dirigidos a la sostenibilidad y el fortalecimiento de los emprendimientos productivos. Con ese objeto se convocó un concurso dirigido a las empresas interesadas en participar en el programa de asistencia financiera para mejorar sus condiciones¹⁵.

¹⁵ Los destinatarios son Empresas Recuperadas que llevan a cabo sus actividades en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cumplen con los requisitos de estar organizadas bajo la forma social de cooperativas habiendo sido conformada la cooperativa para lograr la continuidad del proceso productivo de una empresa que cesó en sus actividades. Al respecto debe existir pedido judicial de quiebra o concurso preventivo, sus asociados deben poseer el fondo de comercio original o los bienes que lo integran, según el caso, por haberlo solicitado formalmente ante el juez de la quiebra. Las cooperativas solicitantes deben haber logrado el respectivo acuerdo para su funcionamiento con el propietario o con un juez competente, o estar comprendidas bajo una ley especial de Expropiación u Ocupación Temporal, o bien cuando se trate de una empresa estatal privatizada bajo la forma de cooperativa.

3.2 Las iniciativas de la "sociedad civil", actividades y realizaciones

La crisis social de fines de 2001 y los espacios de movilización generados por diversas organizaciones sociales para responder a esa situación condujeron a la consolidación de espacios asociativos en varios municipios, como así también al desarrollo de líneas de trabajo conjuntas entre Estado y sociedad tendientes a realizar acciones para paliar los efectos de la crisis social.

En cierto sentido, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local y, en particular, en espacios como los Consejos Consultivos, permitió incorporar a la agenda pública la discusión en torno a la corresponsabilidad, Estado-sociedad, el control de las acciones de gobierno y la articulación del espacio público (Arroyo, 2003).

En esos espacios de articulación entre el Estado (en sus diferentes niveles), las organizaciones sociales y el sector privado, numerosos Consejos Consultivos representan una alternativa válida, debido al consenso que ha generado gestionar políticas sociales de modo eficaz y transparente. Si bien estos ámbitos deben perfeccionarse y consolidarse, permiten democratizar la discusión, la ejecución, el control y el monitoreo de la intervención social. En estos casos se debe destacar la pluralidad de las diferentes visiones y percepciones que los diversos actores tienen sobre el mismo problema. Esto implica un mayor potencial de desarrollo, puesto que estos ámbitos tienen como objeto una visión común a partir de las diferencias y las particularidades existentes (Arroyo, 2005).

Desde la óptica gubernamental se destaca que la generación de capital social a través de la asociatividad, las redes, los vínculos y la confianza, imprime a estos ámbitos mayor grado de legitimidad y consenso sobre las principales problemáticas a resolver, aunque se reconoce que el capital social por sí mismo es insuficiente ya que es necesario acompañar los proyectos que surgen con los recursos materiales para llevarlos a cabo, evitando la frustración y el descreimiento. Por ello se considera la responsabilidad del Estado para desarrollar lineamientos que produzcan una convergencia entre capital social y económico a través del fortalecimiento de espacios asociativos, con el objetivo prioritario de la resolución de problemas de orden local.

Un papel relevante en el marco de las iniciativas de la sociedad civil han jugado las universidades públicas interesadas en fortalecer la capacidad de los actores sociales y funcionarios públicos y en participar de manera coordinada en el diseño y gestión de políticas públicas orientadas al desarrollo local. De este modo, en particular desde 2002, se articularon y fortalecieron numerosas experiencias generadas por algunas

La condición principal es la de estar autogestionada por sus trabajadores e inscriptas en el Registro de Empresas Recuperadas de la Ciudad de Buenos Aires. Cada cooperativa podrá solicitar hasta \$200.000 para el financiamiento de sus proyectos y no se prevé la realización de un aporte de contraparte. El concurso cuenta con una partida presupuestaria de \$2.000.000 y se pueden presentar a concurso proyectos que requieran financiamiento en diversos componentes: recuperación de la capacidad productiva vinculada a los bienes de capital: puesta a punto de maquinaria existente (reparaciones, actualizaciones, automatizaciones, mantenimientos preventivos, etc.); adecuación de lay-out y otros reordenamientos; puesta en funcionamiento de capacidad ociosa instalada, Incorporación de nuevas tecnologías con especial énfasis en informatización, capital de trabajo para aquellas cooperativas que se encuentran comenzando su actividad o aquellas que requieran de un volumen mayor dado la estacionalidad de la actividad que realizan, refacciones edilicias e infraestructura, implementación de mejoras referidas a cuestiones de seguridad e higiene, calidad de procesos y productos (especificaciones de productos, manuales de funciones y de procedimientos, certificaciones y normas, sistemas de gestión de calidad, etc.), diseño de nuevos productos e imagen visual, desarrollo de política y estrategia comercial, fortalecimiento de la organización interna (canales de información y comunicación, conformación de equipos, liderazgo, etc.), profesionalización de los equipos de trabajo, contratación de perfiles técnicos y/o profesionales para tareas específicas por período no mayor a los cuatro meses y capacitaciones.

universidades públicas interesadas en el desarrollo de sus regiones de influencia. Identificando los campos de cooperación posibles, se involucraron en el desarrollo de proyectos que facilitaron el surgimiento y consolidación de alianzas y mecanismos de coordinación y articulación de los programas y proyectos de desarrollo local en marcha.

Los diferentes proyectos permitieron valorizar el rol que puede cumplir la universidad en la promoción del desarrollo local, tanto en lo referido al fortalecimiento de las capacidades institucionales, capacitación de líderes de organizaciones de la sociedad civil, elaboración y difusión de diagnósticos confiables sobre la problemática local y promoción de debates sobre estos temas, facilitando el encuentro y la articulación de los actores locales e impulsando la formulación de iniciativas apropiadas al contexto. Las estrategias elegidas se apoyaron en el fortalecimiento de los recursos locales, entre los que se destacan la capacidad asociativa de las personas e instituciones de la región, tanto de la sociedad civil como del Estado.

A título de ejemplo se puede mencionar el proyecto para el fortalecimiento institucional de la red de investigadores en desarrollo regional de las Universidades Públicas en el marco del Plan Fénix (Facultad de Ciencias Económicas - UBA), la red de observatorios PyME conformada por un grupo de Universidades Nacionales en convenio con la Università di Bologna y la propuesta presentada desde la Red CIUN -conformada por ocho Universidades- y referida a la cooperación internacional y sus proyecciones en el campo del desarrollo.

Esta red de investigadores en desarrollo regional -integrada por investigadores pertenecientes a 21 Universidades Nacionales de todo el país-, se propone acompañar y viabilizar el Programa de Fortalecimiento Institucional destinado a dotar de recursos operativos a los investigadores que en cada nodo actúan en la preparación de los Planes de Desarrollo Regionales. En el caso de los observatorios PyME, se trata de un conjunto de proyectos individuales con una unidad metodológica compartida que responde al concepto de “pactos territoriales”, “alineado con el concepto de “densidad institucional” y cuya tarea consiste en producir información acerca de la realidad de las PyME, como base para las tareas de diagnóstico acerca de las problemáticas específicas que inciden sobre el desempeño competitivo de las empresas en diferentes contextos regionales.

4. Principales realizaciones y actividades desarrolladas

En cuanto a los resultados de los distintos programas públicos, el más relevante por sus características y alcance, “**Manos a la Obra**” (MDS) se extendió desde su creación a 56.000 unidades productivas en el ámbito urbano y rural en las que un total de 535.000 pequeños productores fueron beneficiados con una inversión de \$300.000.000. Un 79% de los emprendimientos productivos financiados se realizó a través de crédito y microcrédito destacándose que el monto promedio de los créditos otorgados, en promedio superan los \$30.000. El programa presenta un impacto territorial significativo, ya que fue ha aplicado en todo el país y llegó, con distintas características, a localidades de distinta dimensión¹⁶.

¹⁶ Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2005-2006

A ello se añade el haber iniciado recientemente la participación del sector privado incorporando al empresariado, de modo de poner en práctica instancias de gestión pública-privada en el marco de las políticas sociales. En esta dirección fue creado el Consejo Empresario, cuyo objetivo es promover una sinergia que potencie los diferentes recursos y capacidades de cada localidad con el propósito de que los emprendimientos financiados por el Plan sean adoptados por las empresas como proveedores permanentes de bienes o servicios que se inserten en cadenas productivas o que conformen micro regiones. Hasta el momento han sido acompañados y asistidos el 40% de los emprendimientos estratégicos destacados y se han conformado una serie de acuerdos institucionales entre el Estado y las empresas en diferentes provincias para la realización de eventos, capacitaciones y otras actividades.

Se destaca además un número importante de proyectos estratégicos concebidos como una convergencia del desarrollo local y la economía social, que buscan la inclusión a través de la reconstrucción del tejido social y productivo, incorporando a todos los actores de la comunidad. El Plan produce por otra parte un paulatino proceso de descentralización de la intervención, lo que equivale a transferir fondos otorgando mayor protagonismo a la sociedad civil no sólo en el control sino también en la gestión de las políticas sociales. En este sentido es importante destacar las numerosas actividades de capacitación desarrolladas, que se extienden a beneficiarios integrantes de organizaciones no gubernamentales y de organismos públicos locales y provinciales.

Con la finalidad de mejorar las intervenciones concebidas a partir de este programa, el MDS está calificando a las organizaciones sociales para lograr su apoyo en cada uno de los territorios, de modo de descentralizar los planes y programas. Aunque el Plan Manos a la Obra se centralizaba en el orden nacional, se encuentra interesado en descentralizar a través de organizaciones administradoras, que el propio ministerio preparará y capacitará para encontrar su apoyo en este proceso. Esto no significa focalizar programa por programa, sino lograr que el programa esté inserto en una visión de desarrollo integral de la localidad o de la zona, de modo de evitar la implementación de programas que en el corto plazo puedan ser obsoletos y no tengan sustentabilidad.

Respecto al alcance de los programas y planes desarrollados por la **Secretaría de Obras Públicas**, dirigidos a la construcción de nuevas viviendas y la provisión del servicios de agua potable mediante la conformación de cooperativas de trabajo, aunque no existen evaluaciones sobre su implementación, la información existente desde su puesta en marcha consigna los siguientes resultados:

Programa de Federal de Emergencia Habitacional	Plan Agua más Trabajo (Construcción de Redes de Agua Potable)
17 provincias con obras en ejecución	197 obras
1.653 cooperativas	131 cooperativas formadas
26.448 asociados a las cooperativas	2.300 puestos de trabajo
3.186 viviendas terminadas	1.025 kilómetros de cañerías
5.078 viviendas en ejecución	95.825 conexiones domiciliarias
4.264 viviendas con convenio firmado	385.995 beneficiarios

358 millones de pesos de
inversión total

Fuente Secretaría de Obras Públicas 2006

En cuanto al “**Plan de Trabajo Autogestionado**” (MTEySS), se debe señalar que desde su inicio y hasta el mes de marzo de 2005, contó con 104 empresas y fábricas registradas de las que 89 -en conjunto 5014 trabajadores- se encontraban asistidas o con convenio vigente. El monto total ejecutado en marzo de 2006 fue de \$3.310.251 y la distribución de los aportes asignados en promedio se destinó a la ayuda económica individual y la inversión productiva en insumos, equipamiento e infraestructura. Para las cooperativas de trabajo los resultados obtenidos a partir de estos aportes se reflejaron en la incorporación de mejoras en la producción o prestación de servicios, el aumento de los volúmenes de producción o cantidad de prestaciones, en la etapa inicial de gestación del proyecto/consolidación del grupo, reinversión en bienes de capital, inicio del proceso productivo y puesta a punto de la planta para el inicio de la actividad.

Entre las acciones ejecutadas por el programa se debe mencionar la Primera Exposición Nacional de Empresas y Fábricas Recuperadas Autogestionadas por sus Trabajadores realizada a mediados de 2005 en el Centro de Exposiciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En dicha exposición participaron en calidad de expositores, 92 empresas recuperadas de diversos sectores de actividad, localizadas en distintas regiones del país y 13 instituciones de los ámbitos público y privado. En este marco se organizaron paneles, en los que se trataron cuestiones relevantes para las relaciones y el desarrollo de las empresas y fábricas recuperadas y rondas de negocios que permitieron a las unidades productivas iniciar contactos y, en menor medida, establecer relaciones comerciales con clientes.

Por último se debe mencionar en el caso del INTI, en el marco de la “**Red de Apoyo al Trabajo Popular**”, el desarrollo de diversas actividades relacionadas con la capacitación, la asistencia tecnológica y el financiamiento orientadas a las cooperativas de trabajo que participan en ella.

5. Evaluación

En una apreciación general sobre las políticas relativas al cooperativismo de trabajo vigentes desde 2003 se debe destacar, en contraposición a la década anterior, el interés en valorizar esta alternativa desde la esfera pública en el marco de los programas que introducen la opción cooperativa en los ámbitos de gestión de políticas vinculadas al desarrollo socio-productivo y la implementación de proyectos productivos locales, y en lo formal la modalidad “solidaria” de asociación. Aunque esto significa un reconocimiento a la potencialidad del modelo cooperativo al integrarlo en las estrategias para el desarrollo local, es necesario contar con elementos para apreciar la forma en que las metas específicas se pueden traducir en políticas de mediano y largo plazo que posibiliten alcanzar y articular efectivamente los objetivos definidos para el desarrollo sostenido del sector.

Conviene señalar que en circunstancias concretas, la evaluación de las políticas en cada una de las esferas públicas involucradas se expresa en el espacio de convergencia de las prácticas de cuatro actores: las propias cooperativas de trabajo constituidas, las instituciones gubernamentales, las organizaciones sociales y otras partes interesadas, y los factores externos, de allí que la evaluación sobre los procesos

y realizaciones de cada uno de ellos en ese espacio es el indicador de la pertinencia y eficacia en la ejecución de la estrategia.

En esa dirección las evaluaciones deberían contemplar entre otros aspectos:

- La eficacia en el grado de cumplimiento de objetivos y metas en cada situación específica. Esto equivale a contemplar el universo de personas en condiciones “objetivas” de incorporarse a los programas a través de la modalidad cooperativa vs. las personas que realmente acceden, así como el número de experiencias que pueden sostenerse en el tiempo, las principales restricciones que enfrentan y las herramientas que adoptan para enfrentarlas.
- La eficiencia y productividad de las cooperativas que se crean en el marco de los distintos programas gubernamentales. Exceptuando el caso de aquéllas a las que el Estado les otorga una cuota de acceso a la provisión de bienes y servicios públicos, el resto de las iniciativas debe competir en el mercado adaptándose por consiguiente a los criterios de costo usuales y a estándares de calidad aceptables. En este caso, deberían tomarse en cuenta las situaciones habituales en que se recurre a ellas para tercerizar la provisión de servicios, reteniendo los intermediarios una parte significativa del excedente económico que se sustrae del ingreso legítimo de los cooperativistas. Las numerosas realidades en que tienen lugar estas situaciones deberían llevar a considerar si la forma cooperativa de trabajo que se impulsa a través de los distintos programas es la opción organizacional más adecuada.
- La equidad en las políticas públicas. En este ámbito debería examinarse el grado en que la asignación de los recursos públicos para promover estas experiencias se corresponde con la accesibilidad de los programas (en cuanto a la asistencia técnica, capacitación, financiamiento y el grado de apropiación por parte de las cooperativas de trabajo) y resulta eficaz para promover la institucionalidad, de manera directa o indirecta, asegurando una efectiva participación, y dotando de sostenibilidad las estrategias adoptadas.

Aunque al presente no existen indicadores suficientes que posibiliten avanzar en esta dirección se pueden realizar algunos señalamientos sobre los resultados de la política orientada al cooperativismo de trabajo:

- Las intervenciones impulsadas por las distintas áreas gubernamentales en el marco de los programas mencionados refiere a las acciones de un gran número de instancias y estructuras mediadoras y a una multiplicidad de actores institucionales interesados en promover la reinserción de los individuos en el empleo a través de la fórmula cooperativa. Esta diversidad de intervenciones, exige un importante esfuerzo de coordinación para mantener la coherencia y funcionalidad en los resultados y debería resultar eficaz en términos de los mecanismos de gestión de los múltiples niveles, ya que algunos programas tienen objetivos muy cercanos, aunque dependen de jurisdicciones diferentes. Al respecto, y según se desprende de evaluaciones parciales, es necesario avanzar en el mejoramiento de la articulación de las distintas instancias.
- En lo que se refiere a la eficacia de los modos de intervención se han encarado iniciativas que buscaron ampliar la incorporación de vastos sectores de la

población a este tipo de experiencias. Sin embargo, en una primera apreciación y debido al panorama considerablemente heterogéneo respecto a las características de los actores concernidos, se debe señalar que las numerosas instancias necesarias para mejorar el acceso y las posibilidades de estas experiencias están lejos de haber convertido la empleabilidad en “empleo” de calidad para los actores involucrados.

- Respecto de la eficiencia, también existen indicadores acerca de la “fragilidad” de numerosas experiencias. Al respecto se deben mencionar los casos en que se las utiliza como “mano de obra barata” o que adoptan esta forma para reducir costos del sector formal de la economía, como también aquellos en que las limitaciones de las propias cooperativas en cuanto a capital, entrenamiento y liderazgo les impide competir con las empresas de la rama o sector.
- En cuanto a la equidad, aunque no se cuenta con datos que reflejen un análisis integral del presupuesto del Estado en los distintos niveles, existen elementos que permiten señalar los casos en que se produce una asignación de recursos a sectores que cuentan con mayores posibilidades que la población potencial en condiciones de acceder a ellos, de modo tal que se tiende a fortalecer la óptica de que las diferentes organizaciones (más o menos próximas a las esferas gubernamentales) son las que deciden quiénes pueden integrar las cooperativas que se constituyen, y cómo se deben organizar (Merklen, 2006). En este sentido, conviene advertir el riesgo de reforzar las prácticas de obtención y mantenimiento de cupos, generando fuertes dependencia de las organizaciones con el Estado, y la paradoja de consolidar la lógica de los planes sociales cuando la intención manifiesta consiste en revertirla.

Poder avanzar en los aspectos señalados supone recurrir a otros indicadores vinculados a la transparencia y *accountability* que permitan una evaluación sistemática de las políticas y programas, necesaria por un lado para que los diversos ámbitos gubernamentales lleven una coordinación y control continuo de su gestión como herramienta para mejorar la administración pública y distribuir sus recursos de manera adecuada (orientando su gestión al cumplimiento y continuidad en los objetivos y metas propuestas), y por otro, para retroalimentar la planificación a partir del análisis y la medición de resultados y fundamentalmente para rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control y la participación social.

Noviembre de 2006.