

ISSN 1666-4884

Las cooperativas de trabajo,  
herramienta del Estado como  
política de desarrollo. El caso de  
un programa de generación de  
empleo cooperativo

Karina Franciscovic

DOCUMENTO 66

## **AUTORIDADES**

DECANO  
Alberto Edgardo Barbieri

VICEDECANO  
Miguel Angel Vicente

SECRETARIO DE  
INVESTIGACIÓN Y DOCTORADO  
Eduardo Scarano

DIRECTORA DEL INSTITUTO DE  
INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS CONTABLES Y MATEMÁTICAS  
SECCIÓN ADMINISTRACIÓN  
María Teresa Casparri

DIRECTORA DEL CENTRO DE  
ESTUDIOS DE SOCIOLOGÍA DEL TRABAJO  
Mirta Vuotto

# Las cooperativas de trabajo, herramienta del Estado como política de desarrollo<sup>1</sup>

Karina Franciscovic<sup>2</sup>

## Introducción

Según Luigi Martignetti (2002), la economía social juega, desde distintos puntos de vista, un papel clave en el desarrollo local. Este autor sostiene que existen tres características sobresalientes que distinguen la relación entre la economía social y el desarrollo local:

1. Empleo de calidad
2. Arraigo del capital social
3. Refuerzo de la democracia

A su vez, en los procesos endógenos se pueden identificar tres dimensiones: una económica, otra sociocultural y otra política. Al respecto S. Boisier (2004) plantea que “tanto el crecimiento como el desarrollo territoriales son emergencias sistémicas, en el caso del crecimiento, la emergencia se deriva de la intensa interacción del sistema con su propio entorno (con los decisores a cargo de la acumulación de capital, de progreso técnico, de capital humano, de la demanda externa, de la formulación y puesta en ejecución de la política económica, y del diseño del “proyecto país”, si existiese) y en el caso del desarrollo, de la intensa interacción entre los subsistemas (axiológico, de acumulación, organizacional,

---

<sup>1</sup> El texto es una síntesis de la tesis de Maestría en Desarrollo Económico Local -Universidad Nacional de San Martín y Universidad Autónoma de Madrid-, “Las cooperativas de trabajo, herramienta del Estado como política de desarrollo” defendida por la autora en junio de 2009.

<sup>2</sup> Técnica en cooperativismo, Licenciada en economía y Magister en Desarrollo Local

procedimental, decisorio y subliminal), de cuya interacción (sinapsis) depende la complejidad evolutiva. Este razonamiento permite sostener la tesis del crecimiento exógeno al mismo tiempo que la tesis del desarrollo endógeno.

En esta lógica el Estado como actor tiene un rol fundamental, porque debe convertirse en un nexo integrador, que desde su propia visión tenga la capacidad de absorber y tomar las visiones de los demás actores, logrando así una visión conjunta, más allá de las diferentes ideologías políticas, religiosas, etc. Este es el desafío a asumir si se pretende lograr un ambiente adecuado para el desarrollo.

El propósito de este trabajo es analizar el impacto en el sistema territorial de la implementación de una política de promoción de cooperativas de trabajo como política de desarrollo, y la capacidad de este tipo de estructuras para generar sinergias propias que fortalezcan un proceso de desarrollo endógeno, y por otra parte, señalar algunas recomendaciones para las políticas locales que permitan facilitar y fortalecer dicho proceso.

## Las políticas públicas en el marco del desarrollo

Según el planteo de Tamayo Sáenz (1997), las políticas públicas constituyen el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde la perspectiva de una estrategia endógena, el desarrollo del territorio se produce en entornos de incertidumbre y distintos niveles de turbulencia en los que los aspectos económicos y políticos se relacionan considerando variables tanto locales como globales.

Los distintos niveles de gobierno tienen diferentes responsabilidades en el entorno de un territorio, debiendo priorizarse los proyectos locales o regionales, buscando la eficiencia en la utilización de los recursos existentes.

Esta nueva política se diferencia de las tradicionales y comienza a ser relevante en términos de objetivos con respecto a la innovación, a la calidad, a la flexibilidad y a emprendimientos territoriales; en términos de mecanismos a implementar, refiriéndose a la movilización del potencial endógeno y la utilización de los recursos locales y externos, y por último, en términos de la organización referida a la coordinación de la gestión local con las organizaciones intermedias (Zárate, 2001).

Para que esto sea posible (Boisier, 1995), es necesario que exista un proyecto colectivo que genere poder político local, de modo de coordinar las iniciativas locales con las políticas sectoriales y regionales de las administraciones centrales y provinciales.

En los últimos años en Argentina, las políticas orientadas al desarrollo han incluido en sus agendas la promoción de la economía social. Este tipo de políticas ha adoptado las siguientes formas, que podrían definirse como políticas desde la oferta:

- Medidas de apoyo fiscal.
- Apoyo financiero, créditos blandos, subsidios, tasas diferenciadas, etc.
- Apoyos en servicios reales como información, capacitación, creación de redes, asesoría técnica, investigación.
- Medidas de sensibilización, creación de un ambiente propicio y positivo de la opinión pública.
- Medidas de diseminación y educación, creación de un ambiente de opinión pública que conozca y sea receptivo a la economía social.

Además, el Estado en sus distintos niveles viene realizando en los últimos años otro tipo de acciones que permiten la promoción de estas empresas sociales, como el aumento del gasto público en este sector, contratos diferenciados, la inclusión de cláusulas a favor de empresas sociales, estabilidad de contratos, pagos a tiempo, etc.

En la provincia de Santa Cruz en particular, se han utilizado la mayoría de estas políticas para la generación de empleo, y su impacto en el territorio podrá observarse al analizar el caso específico de la generación de empleo por medio de la promoción de cooperativas de trabajo.

### Análisis de caso

Diferentes jurisdicciones de la provincia Santa Cruz incorporaron la promoción de cooperativas de trabajo al conjunto de políticas sociales que habían sido implementadas antes de la crisis del año 2001, particularmente a partir del impacto de la crisis provincial del petróleo en el año 1999.

En sus comienzos esta política propició la creación de puestos de trabajo en la economía formal en un corto plazo, tanto para trabajadores no calificados como para otros de mayor calificación

por medio de la promoción y formación de cooperativas de trabajo y servicios generales.

El denominado “Programa de generación de empleo cooperativo”, si bien no se aprobó formalmente, fue el documento que plasmó los lineamientos de la política ejecutada desde el Ministerio de Asuntos Sociales.

En este marco la necesidad primordial fue la búsqueda de alternativas para la inserción al mercado formal de familias subvencionadas a través de los Planes de Jefes y Jefas de Hogar, familias que se encontraban por debajo de la línea de pobreza y familias desempleadas, y una franja de jóvenes y madres adolescentes que no contaban con herramientas mínimas para lograr otra salida laboral en el mercado.

Las cooperativas surgidas del programa están distribuidas territorialmente en las localidades de Río Gallegos, Caleta Olivia, Las Heras, Pico Truncado, Puerto Deseado, El Calafate, Piedra Buena, San Julián, Río Turbio, 28 de Noviembre y Perito Moreno, es decir se han promocionado y se promocionan cooperativas en los 7 departamentos en que se encuentra dividida la provincia. Entre las actividades que se promovieron se encuentran la construcción, saneamiento ambiental, parqueización, desmalezamiento, mantenimiento general, actividades de administración, cuidado de ancianos y cuidado de niños.

La promoción de cooperativas de trabajo en la ciudad de Río Gallegos comenzó en el año 2002, el 27 de agosto de dicho año se constituye la primera cooperativa bajo esta modalidad. Su antecedente inmediato habían sido las cooperativas promovidas en la ciudad de Caleta Olivia a partir del año 1999. Los documentos elaborados entonces por el equipo técnico responsable del Ministerio de Asuntos Sociales muestran la percepción negativa de la situación social y económica analizada en términos de empleo en la provincia a partir de la crisis provincial y nacional.

A modo de ejemplo se transcriben a continuación tres párrafos del pre-proyecto de generación de empleo cooperativo:

“Las políticas implementadas por el Estado nacional obviamente repercuten sobre la situación del país en general, no escapa a esta situación la Provincia de Santa Cruz, donde la desocupación se encuentra en crecimiento a raíz de la crisis que presentan las fuentes laborales (sector empresarial: petroleras, carboníferas, constructoras, etc.) privadas (comercio) y gubernamentales”.

“Teniendo en cuenta que la situación en la mayoría de los grupos familiares demandantes de empleo se encuentran en

situación de riesgo social dada la permanencia de menores de edad y la conformación de núcleos familiares numerosos y considerando la imposibilidad de incorporarse a un empleo de dependencia (empresarial) se integra el equipo de trabajo (...) a efectos de cumplimentar las directivas emanadas del Ministro de Asuntos Sociales Lic. Alicia M. Kirchner, tendientes a brindar contestación laboral a grupos de desocupados emergentes en esta crisis económico social"...“El presente proyecto se tomará como experiencia piloto, para que posteriormente se analice y evalúe la posibilidad de hacerlo extensivo al resto de la provincia de Santa Cruz.”

Los párrafos anteriores permiten observar que la problemática inicial que se pretendió solucionar fue la del desempleo por medio de la generación de cooperativas aunque una vez avanzado el proceso de promoción de cooperativas se ampliaron sus acciones y se estableció un nuevo mecanismo de trabajo a través de la vinculación con otras instituciones participantes: el Ministerio de Asuntos Sociales, el Ministerio de Gobierno, la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, la Subsecretaría de Planeamiento, el Ministerio de Economía y Obras Públicas, el Consejo Provincial de Educación, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Santa Cruz y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. El equipo encargado de implementar el programa fue conformado con profesionales de distintas especialidades como ciencias políticas, economía, trabajo social, administración de empresas, psicopedagogía y cooperativismo.

### Proceso del programa

El programa se organizó de la siguiente manera:

1° Diagnóstico y organización de la población a partir del relevamiento de información a través de los centros integradores comunitarios, definiendo los potenciales beneficiarios del programa. En esta etapa se trabajó principalmente con trabajadores sociales, quienes desarrollaron perfiles socioeconómicos.

2° Capacitación y apoyo económico para su conformación: la capacitación se dividió en distintos módulos en los que principalmente se abordaban aspectos cooperativos y legales. Además se brindó el apoyo económico inicial que cubría los costos mínimos para conformar una cooperativa e iniciar sus actividades.

3° Fortalecimiento, seguimiento y recalificación de las empresas constituidas: inicialmente se pensó en un seguimiento por

dieciocho meses, que luego se extendió al observarse que los grupos tenían tiempos de aprendizaje más extensos que los planificados inicialmente.

### Etapas del programa

El programa de promoción de cooperativas de trabajo se estructuró en las siguientes etapas:

- Sensibilización de la población objetivo por medio de encuentros en cada centro integrador donde se explicaron las características de la asociatividad, la cooperación, las dificultades de trabajar en grupo, etc.
- Capacitación de los interesados de modo que quienes continuaban participando se capacitaban en aspectos cooperativos, doctrinarios, legales y contables.
- Formación de las Cooperativas de Trabajo dirigida a quienes decidían conformarse y pasaban a otro encuentro, donde se realizaba la constitución de la entidad, se elegían los órganos de la cooperativa, se completaban y firmaban los estatutos,
- Seguimiento de las Entidades conformadas que comenzaba con un proceso de seguimiento y asesoramiento con las empresas sociales conformadas.

### Impacto del programa

Para analizar el impacto del programa de promoción de empleo cooperativo por medio de la generación de cooperativas de trabajo fue necesario seleccionar y abordar algunas variables que permitieran explorar en qué medida este programa generaba dinámicas positivas para el desarrollo del territorio.

Desde la perspectiva de la política de desarrollo se trataba de entender la configuración de las interacciones y relaciones entre los subsistemas definidos por S. Boisier para fortalecer las dinámicas positivas y debilitar las negativas.

Para ello se realizó un relevamiento del 100% de las cooperativas promovidas solicitándoles la elección de tres asociados: un socio fundador, un socio no fundador, y el último asociado en haber ingresado a la cooperativa.

Debido a que el tamaño de la población era relativamente pequeño, se decidió fijar un nivel de confianza del 90% permitiendo un margen de error del 10%. Ya que no había posibilidad de determinar el nivel de variabilidad se optó por lo recomendado en la literatura,  $p=0,50$  y  $q=0,5$ . Según los resultados se debían

realizar al menos 61 encuestas, aunque por la característica de la selección se realizaron 66 encuestas.

Además, se realizaron entrevistas a responsables del programa y a distintos consejeros de administración y se trabajó con información secundaria proveniente de distintos organismos públicos nacionales y provinciales. El análisis de la información obtenida permite dar cuenta de los resultados que se presentan a continuación.

### Subsistema de acumulación

Desde el punto de vista de S. Boisier (2004) en el subsistema de acumulación interactúan variables que afectan aspectos económicos en el territorio y sus relaciones. Este subsistema se desarrolla con mayor minuciosidad considerando que el programa de generación de empleo cooperativo surgió como una propuesta inicial del Estado para la generación de empleo.

Para el análisis de este subsistema se consideraron las variables económicas desempleo y población económicamente activa, ingreso, pobreza y formalización de la economía.

#### - Desempleo y población económicamente activa

Al analizar el conjunto de las primeras cooperativas conformadas en el primer año de implementación del plan, se encuentra que más del 90% de los nuevos asociados eran desempleados antes de ingresar a la cooperativa (90% representaba a 121 personas que se incorporaron al mercado laboral sobre un total de 134 nuevos asociados cooperativistas). Esta información permite observar dos procesos: la incorporación de personas desocupadas al mercado laboral y la rotación de algunas que encontrándose empleadas renunciaron a sus trabajos.

Al considerar la información de la EPH del primer semestre del año 2002 (INDEC Río Gallegos), la población económicamente activa era de 36.160 habitantes, de los cuales la población ocupada ascendía a 34.880 que representan el 96,5% y la población desocupada 1.280 personas que representan el 3,5%. Los datos permiten estimar que la generación de empleo cooperativo tuvo un impacto positivo, disminuyendo el desempleo en aproximadamente 9,5% ya que se generaron en el primer año 121 nuevos puestos de trabajo.

## - Ingreso

El Cuadro 1 presenta algunos indicadores relativos a los ingresos netos de las cooperativas promovidas por el M.A.S (descontado el pago de monotributo, seguro, cuota de capital y fondo común).

Cuadro 1. Evolución del ingreso en una cooperativa promovida por el M.A.S.

Año	Ingreso/ Hora	Ingreso bruto descontado el IVA	Ingreso neto*
En pesos			
2002	3,00 a 3,50	400 a 510	300 a 410
2003	3,50 a 4,50	510 a 650	410 a 550
2004	4,50 a 5,00	650 a 720	550 a 620
2005	5,00 a 7,00	720 a 1010	620 a 910
2006	7,00 a 12,00	1010 a 1740	910 a 1600
2007	12,00 a 17,00	1740 a 2470	1600 a 2330
2008	17,00 a 21,00	2470 a 3050	2330 a 2900

Fuente: Elaboración propia basada en anticipo de retornos de socios de cooperativas promovidas por el Estado.

\*Los descuentos generales que se aplican son el monotributo, cuota de capital y cuota de fondo común y seguro, los que han tenidos cambios en los diferentes períodos.

Cabe señalar que en algunos casos las cooperativas realizan otros descuentos relacionados con fondos para distintos imprevistos como por ejemplo embarazos, enfermedades, etc.

A partir del año 2003 se observaron aumentos continuos en el valor hora y en el año 2007 los ingresos aumentaron de \$1.600 a \$2.330 mientras que en 2008 se registraron incrementos paulatinos a medida que se renovaron los contratos de ese año.

Para el análisis de los ingresos resultó útil realizar una comparación con otra variable que permitiese observar su evolución en términos relativos y se consideró para la comparación al salario mínimo vital y móvil (Cuadro 2) ya que de acuerdo a las

entrevistas realizadas fue el indicador principal para determinar el monto de los primeros contratos.

Cuadro 2: Evolución del salario mínimo vital y móvil. Años 2003-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Salario en pesos	200	200	350	450	630	800	980
		300	450	630	800	980	1240

Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

#### - Pobreza

Existen al respecto dos enfoques básicos: aquel que define a una persona u hogar como pobre según los grados de satisfacción de las necesidades esenciales y el denominado “de los ingresos” donde se calcula el monto de dinero que se requiere para adquirir el conjunto de bienes y servicios que satisfacen los umbrales mínimos de las necesidades. El enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se integra con indicadores provenientes de los censos de población y vivienda, como tipo de vivienda, condiciones sanitarias deficientes, hacinamiento, escolaridad, capacidad de subsistencia. Algunos de los indicadores relativos a este enfoque surgieron como resultado de las encuestas aplicadas y como ejemplo se presenta el relativo al nivel educativo en el cuadro 3.

Según los datos del cuadro, aproximadamente un 70% de las personas entrevistadas no logró finalizar el polimodal o secundario y solo un 15% cuenta con el secundario o polimodal terminado. El 10 % alcanzó el nivel terciario incompleto y apenas un 4% tiene universitario completo.

Respecto a las familias con hijos a cargo en edad escolar, el 100% de los casos se encuentra estudiando en distintos niveles educativos.

Al considerar las características de las viviendas (Cuadro 4), los resultados fueron en general positivos, ya que no se observaron condiciones de hacinamiento antes ni después del ingreso a la cooperativa.

### Cuadro 3 Nivel educativo

Niveles educativos	%
Nunca asistió	-
Primario/EGB inc.	13,6
Primario /EGB completo	16,7
Sec./Polimodal inc.	39,4
Sec./Polimodal compl.	15,1
Terciario/Univ. Inc.	10,6
Terciario/Univ. completo	4,5
Total	100

Fuente: Relevamiento propio

Igualmente pueden observarse mejoras en el grupo de familias numerosas. Antes de ingresar a las cooperativas un 22,7% de las familias de 4 a 6 integrantes vivían en hogares de 1 a 3 ambientes y luego después de ingresar el porcentaje disminuye a 18,8%.

### Cuadro n° 4: Personas y ambientes del hogar antes y después de ingresar a la cooperativa

	Ambientes por hogar							
	Antes	Desp.	Antes	Desp.	Antes	Desp.	Antes	Desp.
Personas que habitan	1 a 3	1 a 3	4 a 6	4 a 6	7 a 9	7 a 9	10 y +	10 y +
1 a 3	37,9	42,4	9,1	9,1	-	-	-	-
4 a 6	22,7	18,2	19,7	19,7	-	1,52	-	-
7 a 9	1,5	1,5	6,1	4,5	-	1,52	-	-
10 y más	-	-	1,5	-	-	-	1,5	1,5
Sub totales	62,1	62,1	36,4	33,3	-	3,03	1,5	1,5

Fuente: Relevamiento propio

Del análisis de las variables seleccionadas puede concluirse que los individuos están por encima del nivel de NBI según los indicadores de la EPH.

#### - Formalización de la economía

En este ámbito es importante considerar dos aspectos relevantes: el aporte jubilatorio y la incorporación a una obra social por parte del asociado como de su grupo familiar, ambos cubiertos por el pago del monotributo.

Así la condición de formalidad en la actividad económica presenta aspectos positivos para el trabajador, relacionados directamente con la calidad del trabajo, los aportes jubilatorios y la incorporación a una obra social, etc., y también para el Estado ya que representa una fuente de ingresos por el pago de impuestos.

Finalmente un aspecto no considerado en el relevamiento, pero que impacta positivamente es la bancarización y la posibilidad de acceso al crédito, tarjetas de crédito, etc.

#### Subsistema axiológico

El subsistema axiológico, es “un conjunto de valores universales y singulares que definen la pertenencia a un territorio y que lo distinguen de otros territorios”(Boisier, 2004).

Las cooperativas se fundan y nutren de principios y valores, aunque en varias situaciones no logran promoverlos en su accionar. Una forma de cuantificar el cumplimiento de los valores y principios cooperativos, se puede expresar en el denominado balance social, instrumento con que cuentan para medir el grado de cumplimiento de su misión como organización cooperativa a la luz de sus principios y valores. Al respecto cabe señalar que ninguna de las cooperativas promovidas cuenta con esta herramienta.

Otros modos de apreciar la vigencia de valores como la democracia, equidad e igualdad están relacionados con las características que posee el proceso de toma de decisiones y el de distribución de retornos, ya que ambos son resultantes de las relaciones de poder que los integrantes de las cooperativas ejercen entre sí.

Al tomar aleatoriamente tres de las cooperativas promovidas, se observó en el libro de asambleas que la primera asamblea ordinaria no se realizó en tiempo y forma sino que existieron en los tres casos demoras relacionadas con la presentación de los balances. Luego se observó la realización de asambleas

extraordinarias por diferentes motivos, cambio de consejos, conflictos grupales, exclusiones de asociados, etc. Este punto denota que las cooperativas tratan sus situaciones conflictivas en asamblea en el marco de la ley, poniendo en práctica los valores de igualdad y democracia.

El valor de equidad puede observarse analizando el funcionamiento de los anticipos de retorno. Siendo este el documento de pago mensual de las cooperativas a los asociados por los servicios prestados, se pueden manifestar situaciones como descuentos ante la no presentación de trabajo, relación del ingreso con las horas trabajadas o valores de hora idénticos para todos los asociados o diferenciados.

En algunos de los casos observados el consejo de administración recibe un plus de horas por las gestiones fuera del horario de su prestación de servicio; también se observó que en general los asociados cobran según las horas trabajadas.

Entre las cooperativas analizadas se han presentado situaciones no previstas como enfermedades terminales, accidentes, situaciones de violencia, fallecimientos de parientes, embarazos, etc., que se debatieron y resolvieron en base a los valores de ayuda mutua y solidaridad. Cabe destacar que las mismas situaciones tratadas en otras formas organizacionales no necesariamente se pueden resolver a partir de este plexo valórico.

### Subsistema decisional

El subsistema decisional, es aquel desde donde los actores del desarrollo observan y se auto observan como actores del propio desarrollo. Para S. Boisier, en estos actores y agentes se centra la estructuración de un proyecto de desarrollo, en la complejidad de sumar voluntades individuales y colectivas para modificar el sistema territorial.

Entre los actores relacionados directamente con esta política puede mencionarse a los ministerios de Asuntos Sociales, de Economía y de Gobierno, Servicios Públicos Sociedad del Estado, el Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda (IDUV) y el Consejo Provincial de Educación como expresiones del Estado provincial; la Municipalidad de Río Gallegos a escala local; el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y las cooperativas promovidas por el Estado.

El Ministerio de Asuntos Sociales es el encargado de la promoción de cooperativas. Entre sus actividades aparecen la conformación de cooperativas y el otorgamiento del subsidio inicial.

Bajo ese concepto se incluye el aporte inicial necesario para la formación, el primer pago de monotributo, un fondo fijo para fotocopias, sellados, etc., un aporte inicial en insumos y alguna maquinaria necesaria para realizar las actividades para la cual fueran contratadas. Otro actor local de importancia es la Municipalidad de Río Gallegos. Por último el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se transformó en un actor más en esta política, debido a dos aspectos: en primer lugar, por la relevancia que adquiere el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) que depende formalmente del Ministerio y en segundo lugar por brindar recursos para financiar a las cooperativas y cubrir otras necesidades de este programa

### Subsistema organizacional

En el subsistema organizacional de Boiser (2004), el análisis se centra en el universo de organizaciones públicas y privadas del territorio. En el interesa la identificación del mapa organizacional y su densidad y la detección de los niveles de interrelación, de articulación y de sinergia de sus acciones. En este mapa de actores locales la municipalidad es una de las organizaciones públicas intervinientes.

Por otro lado se encuentra el Ministerio de Asuntos Sociales, organismo provincial encargado del desarrollo integral del programa de generación de empleo por medio de cooperativas de trabajo. Los primeros acuerdos entre los distintos niveles de Estado se realizaron en un contexto político que se vio modificado tempranamente por las elecciones<sup>3</sup>. Lo importante en este sentido es que dichos acuerdos se mantuvieron en el tiempo más allá de los cambios ocurridos, generándose por lo tanto un entramado de

---

<sup>3</sup> En el comienzo de los acuerdos entre organismos tanto el poder ejecutivo provincial como el municipal respondían a un mismo partido político; en el año 2003 a nivel provincial no solo se mantuvo el mismo partido político, sino que incrementó notoriamente su poder en la legislatura provincial (en las elecciones generales de 2003 el Frente para la Victoria Santacruceña se impuso por más de 40 puntos en la elección a gobernador y acrecentó su hegemonía obteniendo veintidós de los veinticuatro bancas de la legislatura provincial, incluyendo entre ellas al diputado del pueblo del municipio de Río Gallegos. Además, obtuvo dos bancas disponibles para diputados nacionales). Por otra parte, a nivel municipal se impuso la oposición, el partido Radical.

relaciones políticas complejas y heterogéneas que al día de hoy perduran.

Respecto a los actores privados, los competidores inmediatos de las cooperativas, como consecuencia de la ejecución del programa, sobre todo en el primer año de gestión, plantearon numerosas críticas señalando que la aparición de aquéllas en el mercado generaba distorsiones y que al ser promocionadas, se creaban barreras a la entrada, no permitiendo la competencia.

### Subsistema procedimental

El subsistema señalado por S. Boisier (2004) como procedimental está “referido a los procedimientos de la administración pública en el territorio. Tales procedimientos tienen que ver con la prestación de servicios a las personas, el manejo del flujo entrópico y masivo de información y la ayuda al territorio para optimizar su posicionamiento en la globalización”.

En la provincia, tanto el área de Desarrollo Social como la de Salud Pública se integran en el Ministerio de Asuntos sociales. Entre los programas que el ministerio gestiona se encuentra un conjunto de prestaciones a personas con distintas necesidades. Estas ayudas consisten en la entrega de bolsones alimentarios (o su equivalente, una tarjeta de compra), el subsidio en el gasto de energía eléctrica, y/o el pago de los gastos en gas, el subsidio del gasto en alquileres, entre otros.

Según datos obtenidos en el relevamiento, aproximadamente la mitad de los asociados cooperativos no reconocía ayuda por parte de este organismo, mientras que algunos reconocían más de una ayuda, siendo la de mayor importancia relativa el ‘bolsón alimentario’.

Antes del ingreso a la cooperativa 28 encuestados percibían esta ayuda, y después del ingreso a la misma, solo 17 la mantenían. Esta disminución significativa es un indicador relevante de la metodología de implementación del programa que establece que para percibir un beneficio el M.A.S. debe realizar por medio de sus profesionales un informe socio-económico actualizado periódicamente.

El resto de las prestaciones, como pago de luz, alquiler y pago de gas, en todos los casos disminuyeron entre un 40 % y un 60 % aproximadamente.

Es significativo señalar que los encuestados no percibieron como una asistencia la recepción de otras ayudas, por ejemplo

canastas navideñas y de útiles escolares y guardapolvos, o el carnet hospitalario que recibieron entre 2003 y 2006.

### Subsistema subliminal

El subsistema subliminal como señala S. Boisier (2004) es el que presenta mayor dificultad para la cuantificación de varios de sus componentes. En el caso en estudio, además, el período de ejecución del programa no permite aún una evaluación específica.

Sin embargo, debe considerarse que en el análisis de los otros subsistemas se tienen en cuenta aspectos relacionados con el capital social y otros capitales intangibles y en la medida en que los demás subsistemas evolucionen positivamente, este iría emergiendo y consolidándose en el largo plazo.

### Aspectos normativos

En septiembre del año 2001 se modifica la Ley provincial de contrataciones N° 760, siendo éste el antecedente legal para la implementación del programa de generación de empleo cooperativo, incorporando en el artículo 26 apartado 3 de la ley 760 el siguiente inciso: “para adquirir bienes o servicios que realicen o presten las cooperativas de trabajo con domicilio en la provincia, que fueran promovidas por el Gobierno Provincial en función de programas sociales”.

El primer aspecto a señalar es que, si bien se aplica desde el año 2002 para contratar a las cooperativas promovidas, no existe un decreto que estipule las condiciones bajo las cuales aquéllas deben promoverse.

Sin embargo, al inicio debían cumplimentar una serie de requisitos entre los cuales se pueden señalar: personas de vulnerabilidad socio-económica que se encuentren al día con sus obligaciones fiscales, que cumplan con la ley de cooperativas, que se capaciten, que respondan a los principios y valores cooperativos.

Posteriormente los requisitos se modificaron aunque sin ningún instrumento legal que respaldase ese cambio. Este aspecto genera diferencias entre cooperativas, lo que impacta negativamente en el programa y en la política específicamente, porque no se establecen normas claras para poder obtener la promoción, impactando negativamente sobre los aspectos axiológicos y generando competencias entre distintos procesos asociativos.

Asimismo han ido emergiendo situaciones de conflictos grupales relacionadas principalmente con el hecho de que algunas

personas que conformaron las cooperativas no se conocían y luego algunas de ellas crearon otras cooperativas. Excepto un caso, no consiguieron la promoción aún poseyendo las mismas características que las cooperativas promovidas. Este es un aspecto negativo del programa porque afecta la credibilidad de las instituciones, disminuyendo la posibilidad de crear capital social.

Al no existir instrumentos legales que regulen el programa, sus gestores están en condiciones de modificar permanentemente los requisitos solicitados para continuar dentro del programa de cooperativas promovidas. Este aspecto es uno de los más nocivos para el proceso porque no establece normas claras y homogéneas que permitan potenciar una política de Estado, sino que deja la regulación en manos de quienes se encuentran encargados de la aplicación de la política.

En este sentido se observa que se ha comenzado a solicitar información privada como ser planillas del trabajo de los asociados, comprobantes de gastos, anticipos de retorno, IVA, nómina de asociados, listas de asistencia, lo que manifiesta una situación de relación de dependencia Estado-cooperativas, que podría desencadenar denuncias y reclamos de los asociados cooperativistas al Estado. El grado de dependencia se agudiza debido a que actualmente en la totalidad de los casos el 100% de los contratos que tienen las cooperativas son con el Estado.

## Conclusiones

En casi siete años el programa ha promovido y constituido cooperativas incorporando estas formas asociativas y autogestionadas como una alternativa de generación de empleo en la provincia de Santa Cruz. Estas empresas sociales están atravesando distintas situaciones según el tiempo de conformación, que es entre dos y siete años de vida. Cada una se encuentra inmersa en diferentes procesos grupales, organizacionales, económicos, financieros y legales pero todas tienen el desafío de convertirse en empresas sociales autónomas.

Se debe destacar que en la actualidad este no se ha logrado y debe analizarse desde la concepción misma de la política pública, ya que de otra manera la dinámica inicial planteada se transformaría en una situación estática donde no se retroalimentarán los subsistemas para dinamizar el sistema territorial.

En este sentido aparece como uno de los problemas principales la inexistencia de un área específica de gestión que pueda

responder a la demanda actual tanto de las cooperativas como de los demás entes provinciales y municipales, en particular para el otorgamiento de 'promoción' desde el Ministerio de Asuntos Sociales.

Esta situación da lugar a otros aspectos negativos como la falta de información de las cooperativas que se promueven, tanto en las exigencias cooperativas, contables, de las altas y bajas de asociados, libros, etc.; la inconsistencia entre los datos del Ministerio, los de la Subsecretaría de Trabajo (órgano local de contralor) y el INAES; la información de baja calidad para otorgar la promoción anual a cada cooperativa; la superposición de actividades con el órgano local competente hasta la actualidad y la superposición de roles en el momento de traslado el área de cooperativas; la pérdida de posicionamiento de la política implementada al no poder desarrollar el monitoreo necesario y la escasez de personal especializado y/o profesional, técnico o idóneo para llevar adelante las acciones necesarias.

Un segundo problema que se deriva del primero radica en la existencia de municipios y entes públicos que con sus propios criterios adhieren a la ley de contratación y promoción de cooperativas pese a que la modificatoria de la ley de contrataciones que permite promocionar cooperativas establece que sólo puede hacerse por medio de planes sociales.

De este problema se derivan a su vez la superposición de recursos, la aplicación por parte del Estado de diferentes criterios para la promoción de cooperativas, el otorgamiento de diferentes beneficios a las cooperativas promovidas según el ente que las promueve y la pérdida del rol de órgano de contralor.

Lo expuesto expresa la necesidad de consolidar un área que continúe con la política de promoción específica, independiente de las áreas de contralor y promoción de cooperativas en general, para no provocar incompatibilidades y diferencias. En esta dirección, se considera imprescindible analizar y evaluar los efectos que causa el problema principal y los factores directos e indirectos que lo provocan para diseñar una estrategia adecuada de consolidación del programa.

No obstante estos aspectos que deben ser considerados y modificados, es innegable que esta política ha generado aspectos positivos para sus beneficiarios y para otros actores de la comunidad que interactúan de una u otra manera con las cooperativas.

Los asociados cooperativistas han incrementado sus ingresos, aumentado su poder de compra en artículos no considerados de primera necesidad y sus ingresos se encuentran por encima del salario mínimo vital y móvil en más de un 100%. Entre otros beneficios, se considera significativo que al estar inscriptos en la economía formal tienen acceso a una obra social y al aporte para su jubilación.

Por último, otros aspectos que sobresalen son el de la redistribución positiva de los ingresos y la construcción de capital social. Ambas cuestiones son fundamentales en las sinergias del territorio. Por un lado, el aumento de la calidad de vida y la inserción de los sectores de mayor vulnerabilidad económica en el mercado laboral -por medio de empresas autogestionadas- fortalece las dinámicas de desarrollo y por otro promueve la generación de capital social fortaleciendo la confianza, la reciprocidad y la cooperación, aspectos que a su vez incrementan la participación de los distintos actores sociales en la resolución de los problemas y conflictos que se encuentran en el territorio.

Estas reflexiones reconocen que ese capital social permite “acceder a recursos valorados y escasos en un determinado contexto sociocultural, proporcionando ventajas comparativas en el posicionamiento de los individuos y grupos dentro de la estructura social” (Miranda F. y Monzó E.; 2003).

## Bibliografía

- Boisier, S. (1995) “En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político”. Documento 95/30, *Serie Ensayos, CEPAL-ILPES*, Santiago de Chile
- \_\_\_\_ (2004) Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): Un imperativo categórico. [www.cidl.org.ar/Redinter/Articulos](http://www.cidl.org.ar/Redinter/Articulos). Estudios Sociales n° 23. Universidad de Sonora. México
- Martignetti, L (2002) La importancia de la economía social para el desarrollo local y territorial. REVES: Red Europea de las ciudades y Regiones de la Economía Social.
- Tamayo Sáenz (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Zárate, R (2001) Informes de avance del proyecto de investigación “Las condiciones de viabilidad para la aplicación de la formación

de recursos humanos y la innovación tecnológica en políticas de desarrollo local. UNPA-UARG.

La serie Documentos del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo es una publicación trimestral indexada en Catálogo Latindex (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal).

Los Documentos se publican desde 1996 y contienen:

- Resultados de investigaciones realizadas por miembros del Centro,
- Presentación de actividades académicas,
- Traducciones de artículos publicados en revistas especializadas en economía social.

Documento 66

Publicación del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo

Facultad de Ciencias Económicas. UBA

Editor responsable: Mirta Vuotto

Ciudad de Buenos Aires, septiembre de 2009