

# **Rol del Estado en la promoción de cooperativas de trabajo: generación de trabajo autónomo o solo una forma de generar empleo?**

**Javier Guidini, Andrea Herrera y Alfredo Camilletti**  
**Universidad Nacional de La Plata**

## **Rol del Estado en la promoción de cooperativas de trabajo: generación de trabajo autónomo o solo una forma de generar empleo?**

La cooperativa de trabajo es una de las alternativas más viables para responder al desafío de generar empleo. Son empresas formadas en su mayor parte por subocupados, desocupados, profesionales independientes y obreros de empresas que han quebrado. Pero su valor no sólo radica en ser fuente para la creación de empleo, sino también en el hecho de que funciona como un entramado, porque conforma una red de relaciones y vínculos que rescatan a las personas del aislamiento al compartir tareas, sentimientos, normas y valores; y también es una envoltura que actúa como barrera de protección para los que pertenecen a la misma. Así las cooperativas de trabajo se constituyen en el mecanismo ideal para construir el entramado social necesario, para dar respuesta a las necesidades sociales emergentes de una economía globalizada y deshumanizada, posibilitando a sus asociados desarrollar vínculos fuertes con su organización y así mantener una relación laboral estable.

Por lo tanto estas, como empresas y como sistema, están en condiciones de atender los desafíos actuales en forma conjunta: desempleo, desigualdad social y pobreza.

Se identifican cuatro modos de surgimiento de las cooperativas de trabajo:

A) **Empresas recuperadas:** son aquellas cooperativas creadas a partir del cierre o quiebra de empresas capitalistas, donde los trabajadores continúan gestionando la misma a través de esta modalidad.

B) **Cooperativas creadas por impulso autónomo de los propios socios:** son aquellas integradas por un grupo de personas altamente motivadas, que poseen ideales compartidos y proyectos de vida comunes en busca de una nueva forma de relación social y productiva.

C) **Cooperativas creadas por una organización externa:** nacen por el impulso y decisión de una organización privada (ONG, Sociedad Anónimas, Fundaciones, Corporaciones, entre otras) con el propósito de satisfacer necesidades detectadas por estas o en función de los fines de la misma.

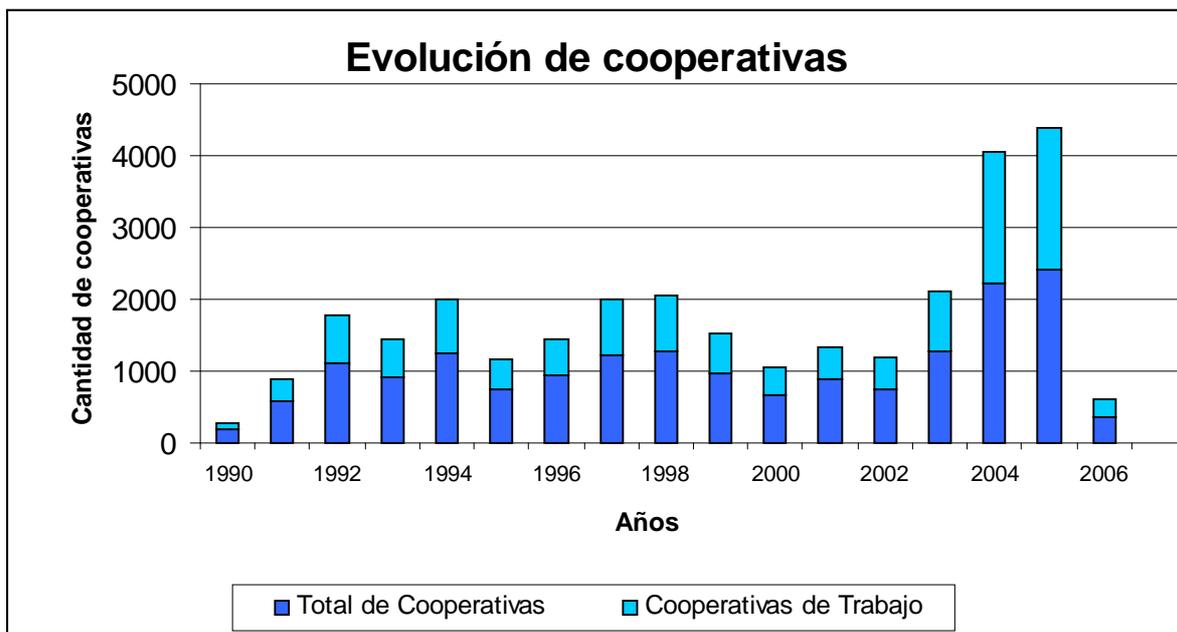
D) **Las cooperativas promovidas por la acción estatal:** estas surgen a partir de alguna acción o programa estatal, que busca solucionar problemas detectados en el resto de la sociedad.

En esta presentación nos centraremos en la última modalidad mencionada para, a partir del análisis de datos estadísticos y de los resultados de investigaciones realizadas, generar la discusión acerca de los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es la posibilidad de supervivencia y viabilidad de las cooperativas creadas en el marco de estos programas?
2. ¿Las cooperativas de trabajo son utilizadas como una herramienta viable para la creación de empleo o simplemente se utilizan para fines políticos cortoplacistas?

3. ¿Cómo afecta la implementación de los programas estatales a la autonomía de estas cooperativas?
4. ¿Cómo influye en el movimiento cooperativo la creación de tantas cooperativas de trabajo?

Según el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), el año pasado se habilitaron 2.428 cooperativas de las cuales el 80 por ciento son de trabajo (1.942), mientras que en el 2004 el 81 por ciento fue de trabajo. Durante la década pasada el porcentaje de cooperativas de trabajo fue en promedio del 60%, por ejemplo, en el año 1997 se habilitaron 1.232 de las cuales 775 eran de trabajo y en 1998 se crearon 1.270, siendo 773 de producción.



El indicador registrado en el 2005 es el más alto de los últimos 15 años. El 30 por ciento del total (730), se encuentran en la Provincia de Buenos Aires siendo de trabajo más del 90 por ciento. La consideración de estas estadísticas, debe tomarse teniendo en cuenta ciertos aspectos:

- 1) El proceso de liquidación de las cooperativas es complejo, lo que genera información poco fidedigna acerca de las bajas y de sus motivos.
- 2) La naturaleza de la actividad abordada, por ejemplo la construcción, cuya perdurabilidad en el tiempo no es segura;
- 3) La carencia de información acerca del número de trabajadores cooperativizados;
- 4) La existencia de cooperativas de trabajo suministradoras de bienes de escaso valor agregado al Estado único comprador, cuya continuidad depende de recursos presupuestarios;
- 5) La carencia en general, salvo excepciones, de asistencia técnica y financiera suficiente;
- 6) La inadecuada legislación y la vigencia de disposiciones normativas que discriminan a las cooperativas de trabajo y prohíben su accionar en ciertos campos de actividad.

Además, no es de menor importancia la debilidad de los órganos públicos de contralor, incapaces de detectar las desviaciones del modelo y sancionarlas, lo que facilita la confusión interesada de las genuinas cooperativas con la que no lo son.

La realidad económica-social de Argentina desde hace algunos años obligó al Estado, desde todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), a generar políticas que permitan crear fuentes de trabajo, utilizando como una de las herramientas la figura de las cooperativas de trabajo, situación demostrada en los datos estadísticos donde se observa que prácticamente la mitad de estas organizaciones surgieron a partir de un programa estatal.

Algunos de los programas que mayor difusión tuvieron, a partir de los 90' son:

**a) En Provincia de Buenos Aires:**

- *Generación de empleo asociativo*: es un programa que surge en 1997 en el IPAC<sup>1</sup> con los objetivos de a) apoyar los emprendimientos que surgen de la iniciativa social a través de apoyo crediticio, capacitación y asesoramiento y; b) Recuperar empresas en quiebra a través de la gestión de los trabajadores organizados en cooperativas de trabajo.
- *Plan País*, dependiente del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, surge en 1995 alcanzando cinco años después el mayor desarrollo y culmina en el año 2002. El programa otorga subsidios a mujeres y jefes de hogar, jóvenes desempleados, discapacitados y grupos de excluidos, para la adquisición de bienes de uso y/o de materias primas, para gastos de producción y comercialización y para desarrollo comunitario (equipamiento comunitario, ampliación o reparación).
- *Manos Bonaerenses*, programa del Consejo Provincial de la familia y Desarrollo Humano llevado a cabo a partir de 1992 en el que intervienen además el IPAC y el Instituto Provincial de Empleo. El objetivo de este programa era organizar microempresas familiares, estaba destinado principalmente a familias no integradas al mercado laboral que cuenten con oficios o saberes que puedan ser llevados adelante en un proyecto productivo. El rubro más desarrollado fue el textil, identificándose dos subprogramas:
  - *Subprograma Guardapolvo* del Consejo Provincial de la Mujer (Año 1992) que se desarrolla en conjunto con el IPAC y Municipios.
  - *Subprograma Camisas* del Consejo Provincial de la Mujer (Año 1992) Se desarrolla en conjunto con el IPAC y Municipios.
- *Primera empresa asociativa de jóvenes*, a cargo del IPAC, desarrollado desde noviembre de 1996. El objetivo del mismo era facilitar la inserción laboral mediante la asistencia financiera con dinero no bancario. La población destinataria eran jóvenes de 18 a 25 años.
- *Programa Generación de Empleo* (Unidad Generadora de Empleo), con la intervención del IPAC, Municipio, cooperativas de Obras y Servicios Públicos (1996). El programa se desarrollaba a través de cooperativas de obras públicas, que ejecutaban las obras por cuenta y orden del municipio con el

---

<sup>1</sup> Instituto Provincial de Acción Cooperativa, órgano local competente de la provincia de Buenos Aires.

aporte de mano de obra, en la mayoría de los casos, de cooperativas de trabajo creadas a este efecto.

- *Plan Volver*, es un Plan Integral de Intervención Pública Territorial que lleva a cabo el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires desde la Subsecretaría de Coordinación Operativa a través de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional (año 2005). Tiene dos objetivos generales: frenar el despoblamiento rural y fomentar el repoblamiento e impulsar el desarrollo local a través de producciones sustentables.

**b) En Ciudad Autónoma de Buenos Aires:**

- *Programa de apoyo a Cooperativas de trabajo*, año 2005, a cargo de la Dirección General de Industria, Comercio y Servicio. Este programa establece un régimen de apoyo para empresas autogestionadas continuadoras de unidades productivas con el objetivo de brindar asistencia técnica y financiera a las empresas.

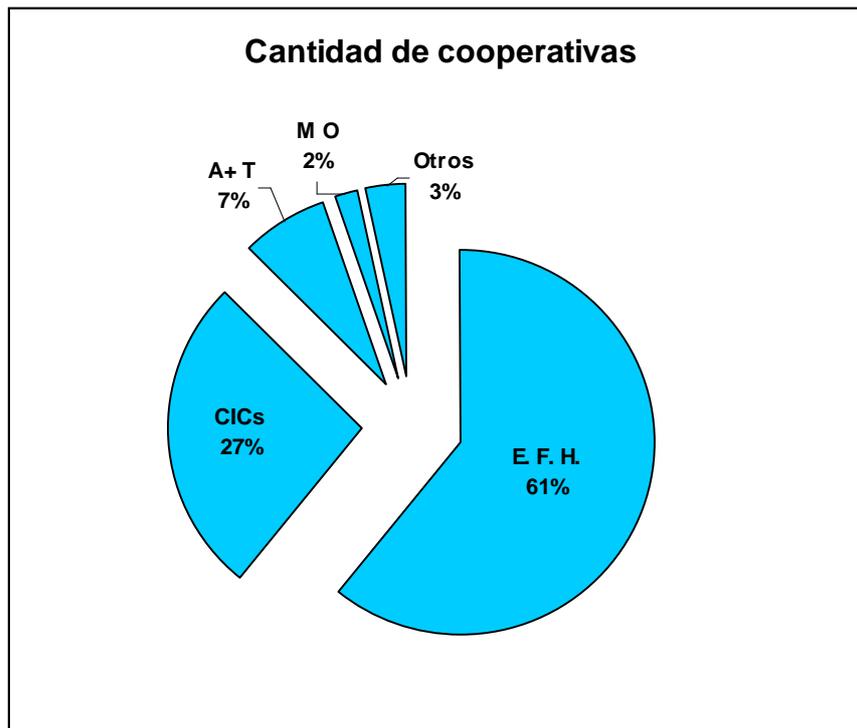
**c) Desde el Estado Nacional:**

- *Manos a la obra*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social siendo el año de implementación el 2004. Entre los objetivos se encuentra el apoyo a iniciativas productivas de la economía social, a través del otorgamiento de subsidios para la compra de insumos y herramientas, brinda asistencia técnica y acompañamiento en la gestión y comercialización para fortalecer el diseño y la ejecución de proyectos.
- *Programas Federales de Emergencia Habitacional*, en los mismos interviene la Subsecretaría de Vivienda y desarrollo Urbano dependiente del Ministerio de Planificación Federal, el Ministerio de Desarrollo Social a través del INAES, y Municipios y Organizaciones Sociales en el ámbito nacional (año 2003). Este programa prevé la creación de cooperativas de trabajo para la construcción de viviendas.
- *Programa Agua más Trabajo* en el cual interviene el Ente Nacional de Obras Hídricas y Sanidad Ambiental (ENOHSA), año 2004. El objetivo es la expansión del servicio de agua potable por red y para ello se plantea la creación de cooperativas de trabajo para llevar adelante esta obra pública.
- *Programa de construcción de Centros de Integración Comunitaria (CICs)*, con la participación del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social (año 2004). El objetivo general de este Programa Federal es contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la comunidad, a través del abordaje integral de la problemática socio-sanitaria. Las cooperativas de trabajo construyen los centros y luego quedan a cargo de las tareas de parquización y mantenimiento de los mismos.

Es dable destacar que en todos estos programas nacionales vigentes se impulsa la creación de cooperativas integradas por 16 asociados, los cuales deben ser desocupados o beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Esta última condición se establece con el objetivo de darles de baja el beneficio del plan social a los seis meses de estar trabajando, condición que hasta la actualidad no se ha cumplido.

Según datos del INAES<sup>2</sup> se han creado desde fines de 2003 hasta a la actualidad (abril, 2006) 4.022 cooperativas de trabajo, de las cuales 2915 corresponden a los programas nacionales mencionados:

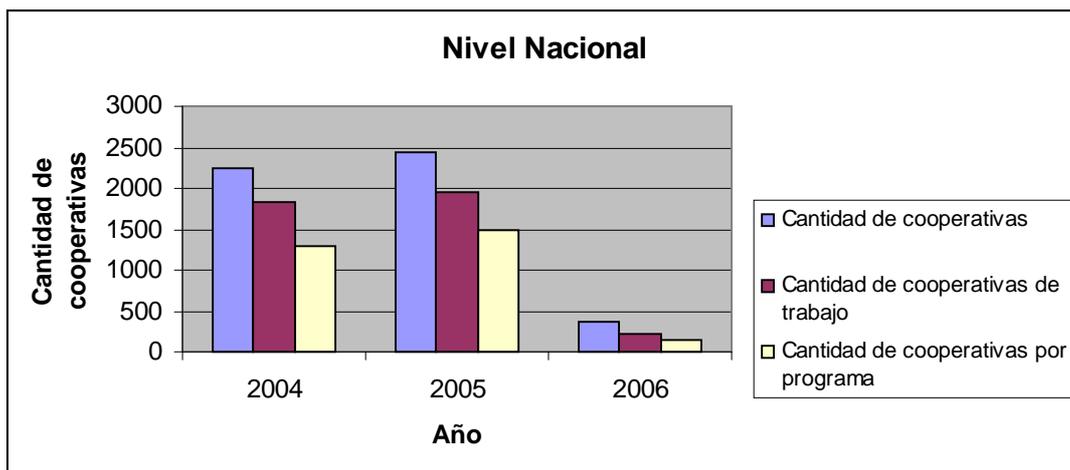
- Programa Federal de emergencia habitacional: 1.771 (61%);
- Centro de Integración Comunitario (CICs): 781 (27%);
- Programa Agua más trabajo: 213 (7%);
- Programa Manos a la Obra: 49 (2%);
- Otros programas: 101 (3%)



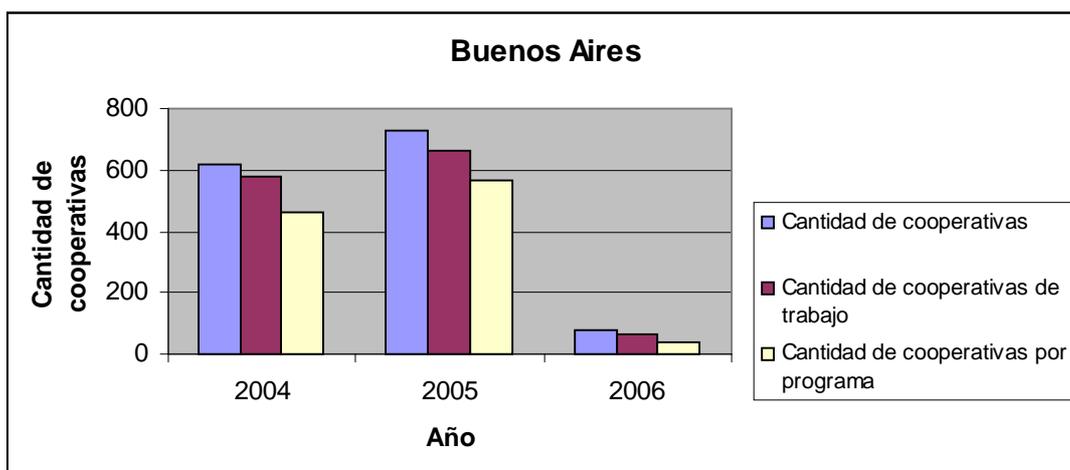
Si consideramos que se han creado, en el mismo período, un total de 5.027 cooperativas, las de trabajo representan el 80%. De estas, el 70% son creadas a partir del impulso del Estado Nacional, por lo tanto el 60% de las cooperativas que se han creado en el país surgen a partir de los programas nacionales mencionados. Esto sin tener en cuenta la consideración de otros programas existentes a nivel provincial y municipal.

---

<sup>2</sup> [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar)



En provincia de Buenos Aires se crearon, en el mismo período, en total 1422 cooperativas, siendo de trabajo 1305 (92%), representando las cooperativas creadas a partir de los programas nacionales el 81%, por lo tanto el 74.5 % de las cooperativas creadas en provincia de Buenos Aires surgen del impulso estatal del gobierno nacional.



A partir de investigaciones realizadas<sup>3</sup>, en el marco de la red Unircoop, a través de estudios de casos, análisis de diferentes programas en vigencia y de los resultados de algunos programas no vigentes implementados en la provincia de Buenos Aires, observamos algunas particularidades de las cooperativas de trabajo surgidas por impulso estatal:

- Son cooperativas con pocos asociados y escasos recursos económicos, situación que limita su visión empresarial y por lo tanto una planificación

<sup>3</sup> Cooperativas de trabajo en el Conosur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión (2004-2005) y Políticas Públicas de fomento de cooperativas de trabajo. Balance y propuestas (2005-2006).

estratégica, planteando objetivos a largo plazo más ligados a un sueño que a la realidad.

- Falta de capacitación tanto en gestión empresarial como cooperativa lo que se traduce en un manejo poco eficiente de la empresa. Sin embargo, muchas veces, esta situación se ve enmendada por el nivel de conocimiento de la actividad que desarrollan a través de la cooperativa.
- Cierta actitud pasiva de los asociados, esperando siempre que la solución provenga desde terceros ya sea desde el Estado o de profesionales. Esto se vincula con aspectos como la conservación de la cultura asalariada lo que se refleja en la escasa capacidad emprendedora, o en otros casos por la dependencia de un programa del Estado con el que se encuentran satisfechos o que les deja poco margen de acción.
- El desarrollo de una cultura cooperativa se ve obstaculizado por diversos factores vinculados a la formación: a) la manera cómo se recluta a los miembros; b) la carencia de formación cooperativa y herramientas de gestión en general y c) la dependencia que existe de las instancias estatales en caso que no se promueva y prepare expresamente para la autonomía.

Además identificamos ciertas características comunes de los programas analizados:

- Deficiencia respecto a la evaluación de la pertinencia de la aplicación del modelo cooperativo para solucionar el problema identificado por el programa. Incluso una vez elegida la figura cooperativa no se tiene en cuenta la viabilidad de la actividad específica que va a desarrollar (por ejemplo construcción, textil).
- La masificación de los programas llevados a cabo por el gobierno actual hace que no se consideren las especificidades de la región donde se implementa, un ejemplo de ello es la construcción de viviendas similares tanto en el norte como en el sur del país.
- La urgencia de implementación de la política hizo que los respectivos programas se desarrollaran sobre la marcha, sólo con el objetivo de creación de empleo e inserción laboral.
- Por lo general no se realiza evaluación, y cuando se hace, es sólo cuantitativa, reflejando cuantas cooperativas fueron creadas, sin tomar en cuenta cuántas de éstas han sido exitosas y cuantas desaparecieron.
- La acción del Estado se limita a la constitución de la cooperativa sin el seguimiento y asistencia del proyecto.
- La mayoría de los programas analizados contemplan en su redacción aspectos que no se reflejan luego en la implementación.

Los objetivos con los que se crean las cooperativas impulsadas por el estado, pueden ir desde los más honorables, como un compromiso político con la opción cooperativa, hasta otros más espurios como las prácticas clientelísticas y la manipulación de los indicadores de ocupación. En este último caso la generación masiva de este tipo de empresas, desvirtúa la figura cooperativa y la desprestigia, lo cual puede repercutir en el normal funcionamiento de estas cooperativas.

Es por todo lo mencionado que se recomienda al momento de diseñar un programa o política pública que involucre la figura de cooperativa de trabajo, tener en cuenta las siguientes sugerencias:

- Considerar las perspectivas de los diferentes actores (beneficiarios, ejecutores y movimiento cooperativos) involucrados en el programa.
- Contemplar la viabilidad de la futura empresa, tanto social como económica. Considerando las particularidades de la figura cooperativa y las especificidades de las actividades productivas a desarrollar.
- Tener en cuenta la formación y capacitación de los distintos actores, sobre todo de aquellos vinculados con la implementación.
- Evitar la masificación de los programas, o al menos, considerar en la etapa de formulación de los mismos, cierta flexibilidad que les permita adaptarse a los distintos contextos tanto geográficos como sociales.
- Es importante prever la evaluación del programa para poder realizar una buena retroalimentación.
- Evitar la superposición de programas y considerar los resultados de otros programas para no cometer los mismos errores.

Cuando al amparo del modelo cooperativo se crean emprendimientos inviables o desconocedores de su identidad y principios, se produce un descrédito de la figura, nocivo para la sociedad en su conjunto en la medida en que las cooperativas constituyen un tipo de empresa alternativo al hegemónico, capaz de permitir la satisfacción de las necesidades económicas de los individuos a la vez que propiciar el activo ejercicio de su ciudadanía.

Es por ello que consideramos importante reflexionar acerca de los interrogantes que fundamentan esta exposición:

- ¿Cuál es la posibilidad de supervivencia y viabilidad de las cooperativas creadas en el marco de estos programas?
- ¿Las cooperativas de trabajo son utilizadas como una herramienta viable para la creación de empleo o simplemente se utilizan para fines políticos cortoplacistas?
- ¿Cómo afecta la implementación de los programas estatales a la autonomía de estas cooperativas?
- ¿Cómo influye en el movimiento cooperativo la creación de tantas cooperativas de trabajo?