

**Título de la ponencia:** Las cooperativas de trabajo. Herramienta del Estado como política de desarrollo. Caso: Programa de generación de empleo cooperativo en la ciudad de Río Gallegos

**Autor/es:** Karina Franciscovic

**Dirección de correo electrónico:** mkafran@hotmail.com

**Pertenencia institucional:** Universidad Nacional de la Patagonia Austral

### **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 3 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.

Boisier (2004) plantea que “tanto el crecimiento como el desarrollo territoriales son emergencias sistémicas, en el caso del crecimiento, derivada tal emergencia 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, derivada de la intensa interacción entre los subsistemas del sistema (los subsistemas axiológico, de acumulación, organizacional, procedimental, decisorio y subliminal), subsistemas 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, así como señalar algunas recomendaciones a 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 son 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 el 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, la innovación, calidad, flexibilidad, emprendimientos territoriales, en términos de mecanismos a implementar, la movilización del potencial endógeno y la utilización de los recursos locales y externos, y por último en términos de la organización, la coordinación de la gestión local, con las organizaciones intermedias (Zárate, 2001).

Para que esto sea posible, como señala 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 han tomado las siguientes formas:

- 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.

Estas políticas podrían definirse como políticas desde la oferta.

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, tales 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.

Esta tendencia se ha acentuado en Argentina y en otros países, sobre todo en los europeos.

En la provincia de Santa Cruz en particular, para la generación de empleo se han utilizado la mayoría de estas políticas, cuyo impacto en el territorio podrá observarse continuación 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 particularmente la promoción de cooperativas de trabajo al conjunto de políticas sociales que ya tenían implementadas antes de la crisis nacional del año 2001, específicamente a partir del impacto de la crisis provincial del petróleo en el año 1999.

En sus comienzos la misma 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 trabajos 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, capital provincial, comenzó en el año 2002, siendo el 27 de agosto de dicho año cuando se constituye la primer cooperativa bajo esta modalidad.

Su antecedente inmediato fueron 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, así como 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 ésta 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.) privado (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 por la Sra. Ministro de Asuntos sociales Lic. Alicia M. Kirchner, tendientes a brindar contestación laboral a grupos de desocupados emergentes en esta crisis económica social”.

“El presente proyecto se tomará como experiencia piloto, para que posteriormente se analice y evalúe la posibilidad de hacerlos extensivo al resto de la provincia de Santa Cruz.”

Estos párrafos permiten observar que la problemática inicial que se pretendió solucionar fue la del desempleo por medio de la generación de cooperativas.

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.

Las instituciones participantes fueron las siguientes: Ministerio de Asuntos Sociales, Ministerio de Gobierno, Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social, Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de Economía y Obras Públicas, Consejo Provincial de Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación., Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Santa Cruz.

El equipo encargado de implementar el programa se conformó 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: El trabajo consistió en relevar 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 diez y ocho 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: Se realizó 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: Quienes continuaban participando, se capacitaban en aspectos cooperativos, doctrinarios, legales y contables
- Formación de las Cooperativas de Trabajo: Quienes decidían conformarse pasaban a otro encuentro, donde se realizaba la constitución de la entidad, se elegían los órganos de la cooperativa, se llenaban y firmaban los estatutos,
- Seguimiento de las Entidades conformadas: Se comenzaba 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 genera dinámicas positivas para el desarrollo del territorio.

Desde la perspectiva de la política de desarrollo es importante entender cómo se configuran las interacciones y relaciones entre los subsistemas definidos por Boisier a los que se hacía referencia anteriormente, para fortalecer las dinámicas positivas y debilitar las negativas.

Para ello se realizó un relevamiento del 100% de las cooperativas promovidas solicitándoseles la elección de 3 asociados, con las siguientes características: un socio fundador, un socio no fundador, ser el último asociado ingresado a la cooperativa.

Debido que el tamaño de la población era relativamente pequeño, se decidió tomar un nivel de confianza del 90%, permitiendo un margen de error del 10%. No habiendo forma de determinar el nivel de variabilidad se optó por lo recomendado en la literatura en estos casos,  $p=0,50$  y  $q=0,5$ . Según los resultados debía por lo menos realizarse 61 encuestas, pero por la característica de la selección se realizaron 66 encuestas.

Además se realizaron entrevistas a responsables del programa y a distintos consejeros de administración.

Por otra se trabajó con información secundaria originada en distintos organismos públicos nacionales y provinciales.

El análisis de la información obtenida permite observar los siguientes resultados.

### **Subsistema de acumulación**

Desde el punto de vista de 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 siguientes variables económicas: 1. desempleo y población económicamente activa, 2. ingreso, 3. pobreza, 4. formalización de la economía.

### Desempleo y población económicamente activa

Al analizar en conjunto las primeras cooperativas conformadas en el primer año de implementación del plan, más del 90% de los nuevos asociados eran desempleados antes de ingresar a una cooperativa (el 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 personas que encontrándose empleadas renunciaron a sus trabajos.

Al considerar la información de la EPH del primer semestre del año 2002 brindada por el INDEC para Río Gallegos, la población económicamente activa<sup>1</sup> era de 36.160 habitantes, de los cuales, la población ocupada ascendía a 34.880 que representan 96,46% y la población desocupada 1280 personas que representa 3,54 %.

Estos datos permiten estimar que la generación de empleo cooperativo afectó positivamente disminuyendo el desempleo en aproximadamente un 9,5% según la información presentada, ya que generó en el primer año 121 nuevos puestos de trabajo.

### Ingreso

Al analizar los ingresos que se presentan en el cuadro n°2, los mismos son netos, ya que tienen descontados el pago de monotributo, seguro, cuota de capital y fondo común. En algunos casos las cooperativas realizan otros descuentos relacionados con fondos para distintos imprevistos como por ejemplo embarazos, enfermedades, etc.

---

<sup>1</sup> La PEA según el INDEC es el indicador de “las personas que tienen una ocupación o sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada”.

**Cuadro n°1: Evolución del ingreso en una cooperativa promovida por el M.A.S.**

Año	Ingreso	Ingreso bruto descontado el IVA	Ingreso neto*
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. Fuente: anticipo de retornos de socios de cooperativas promovidas por el estado.

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

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

Luego para el análisis de los ingresos resultó útil realizar una comparación con otra variable que permitiese observar su evolución en términos relativos. Se consideró para la comparación al salario mínimo vital y móvil, porque de acuerdo a las entrevistas realizadas éste fue el indicador principal para determinar el monto de los primeros contratos

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

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sal. en \$	\$200	\$200-\$300	\$350-\$450	\$450-\$630	\$630-\$800	\$800-\$980	\$980-\$1240

Fuente: Elaboración propia. MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

### Pobreza

Existen dos enfoques básicos: aquel que define a una persona u hogar como pobre según los grados de satisfacción de las necesidades esenciales y aquel que se denomina “de los ingresos” donde se computa 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 alimenta de los censos de población y vivienda, y sus indicadores son: tipo de vivienda, condiciones sanitarias deficientes, hacinamiento, escolaridad, capacidad de subsistencia.

De las encuestas se obtuvo la siguiente información:

**Cuadro n°3: Tipo de vivienda antes y después de ingresar a la cooperativa**

	Propia		Alquilada		Prestada		de familiar	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Casa	22,73%	21,21%	13,64%	12,12%	0,00%	3,03%	39,39%	31,82%
Departamento	3,03%	3,03%	9,09%	18,18%	0,00%	0,00%	9,09%	9,09%
Otro	0,00%	0,00%	3,03%	1,52%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Total	25,76%	24,24%	25,76%	31,82%	0,00%	3,03%	48,48%	40,91%

Fuente: Relevamiento propio

**Cuadro n° 4: Personas por ambiente de la casa antes y después de ingresar a la cooperativa**

	piezas por hogar							
	Antes	después	Antes	después	Antes	Después	Antes	después
Personas que viven en casa	1 a 3 amb.	1 a 3 amb.	4 a 6 amb.	4 a 6 amb.	7 a 9 amb.	7 a 9 amb.	10 y + amb.	10 y + amb.
1 a 3	37,88%	42,42%	9,09%	9,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4 a 6	22,73%	18,18%	19,70%	19,70%	0,00%	1,52%	0,00%	0,00%
7 a 9	1,52%	1,52%	6,06%	4,55%	0,00%	1,52%	0,00%	0,00%
10 y mas	0,00%	0,00%	1,52%	0,00%	0,00%	0,00%	1,52%	1,52%
Sub totales	62,12%	62,12%	36,36%	33,33%	0,00%	3,03%	1,52%	1,52%

Fuente: Relevamiento propio

**Cuadro n°5: Nivel educativo**

Niveles educativos	%
Nunca asistió	0,00%
Primario/EGB inc.	13,64%
Primario /EGB completo	16,67%
Sec./Polimodal inc.	39,39%

Sec./Polimodal compl.	15,15%
Terciario/Univ. Inc.	10,61%
Terciario/Univ. completo	4,55%
total	100,00%

Fuente: Relevamiento propio

Al considerar las características de las viviendas, en general los resultados fueron positivos, no observándose hacinamiento ni antes ni después del ingreso a la cooperativa.

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, luego después de ingresar esta situación disminuye a un 18,8%.

Al considerar el nivel educativo se observa que un aproximadamente un 70% aproximadamente no logró finalizar el polimodal o secundario.

Solo un 15% cuenta con el secundario o polimodal terminado, un 10 % tiene terciario incompleto y apenas un 4% tiene universitario completo.

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

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

#### Formalización de la economía

Al observar esta variable desde los asociados, interesa incluir dos aspectos fundamentales: el aporte jubilatorio y la obtención de la obra social tanto para el asociado como para su grupo familiar, y ambos aspectos se cubren en el pago del monotributo.

La formalización de la economía tiene aspectos positivos para las personas que se relacionan directamente con la calidad del trabajo, aportes jubilatorios, obra social, etc., y también para el Estado ya que representa una fuente de por el pago de impuestos.

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

### **Subsistema axiológico**

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

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, es la confección del denominado balance social, que es un instrumento con que cuentan para medir el grado de cumplimiento de su misión como organización cooperativa, a la luz de sus principios y valores. 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.

Tomando aleatoriamente tres cooperativas promovidas, se observó en el libro de asambleas que en el 100% de los casos la primera asamblea ordinaria no se realizó en tiempo y forma sino que existieron demoras relacionadas con los balances.

Luego en todos los casos se observan 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 la 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, manifiestan situaciones como descuentos ante la no presentación de trabajo, relación del ingreso con las horas trabajadas o si el valor de hora es idéntico para todos los asociados o si existe alguna diferenciación.

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 estas mismas situaciones tratadas en otras formas organizacionales no necesariamente se resuelven a partir de este plexo valórico.

### **Subsistema decisonal**

El subsistema decisonal, es aquel desde donde los actores del desarrollo observan y se auto observan como actores del mismo desarrollo.

Para 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 pueden mencionarse: 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 Provincia 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 propiamente dicha. Entre sus actividades aparecen la conformación de cooperativas y el otorgamiento del subsidio inicial para la misma. 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 realizar las actividades para la cual fueran contratadas.

Otro actor local de importancia fue la Municipalidad de Río Gallegos.

Por último el Ministerio de Desarrollo de la Nación se transformó en un actor más en esta política por dos aspectos principalmente. Uno por la relevancia que adquiere el INAES que depende formalmente de este Ministerio y el otro por brindar recursos para financiar a las cooperativas y para distintas 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 él 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 el otro lado se encuentra el Ministerio de Asuntos Sociales, organismo provincial encargado del desarrollo de todo el 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>2</sup>. Lo importante en este sentido es que dichos acuerdos se mantuvieron en el tiempo más allá de los cambios habidos, generándose por lo tanto un entramado de relaciones políticas complejas y heterogéneas que al día de hoy perduran.

Respecto a los actores privados, como consecuencia de la ejecución programa aparecieron distintos actores e interacciones de interés al análisis.

Por un lado desde los competidores inmediatos de estas cooperativas, sobre todo en el primer año de gestión, surgieron grandes críticas, señalando que la aparición de aquéllas en el mercado generaban distorsiones y que al ser

---

<sup>2</sup> En el comienzo de los acuerdos entre organismos tanto el poder ejecutivo provincial como el municipal respondían a un mismo partido político; luego 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.

promocionadas, se creaban barreras a la entrada, no permitiendo la competencia.

### **Subsistema procedimental**

El subsistema señalado por Boisier (2004) como procedimental, está “referido a los procedimientos de la administración pública en el territorio. Tales procedimientos tienen que ver con: 1) la prestación de servicios a las personas, 2) el manejo del flujo entrópico y masivo de información, y 3) la ayuda al territorio para optimizar su posicionamiento en la globalización”.

En la provincia, en el Ministerio de Asuntos sociales se integran tanto el área de desarrollo social como la de salud pública.

Entre el conjunto de programas que gestiona, realiza una serie de prestaciones a personas con distintas necesidades. Éstas ayudas consisten en: 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 a través del relevamiento, aproximadamente la mitad de los asociados cooperativos no reconocían ayuda por parte de este organismo. 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 lo hacían. Esta disminución significativa es un indicador relevante, debido a la metodología de implementación. Para percibir un beneficio el M.A.S. realiza por medio de sus profesionales un informe socio-económico, que es actualizado periódicamente.

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

Parece 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 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 aun 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 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 utiliza desde el año 2002 para contratar a cooperativas promovidas, no existe ningún decreto que estipule las condiciones bajo las cuales deben promoverse cooperativas.

Pero para ello al inicio debían cumplimentar una serie de requisitos; entre ellos se pueden señalar los siguientes: 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 con los principios y valores cooperativos.

Posteriormente los requisitos se modifican, aunque sin ningún instrumento legal que respalde 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 generando competencias entre distintos procesos asociativos.

Asimismo han ido emergiendo situaciones de conflictos grupales relacionados principalmente al hecho de que quienes conformaron las cooperativas no se conocían, luego algunas de éstas personas armaron otras cooperativas pero salvo en un caso, no consiguieron la promoción aún poseyendo las mismas características que las 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 ningún instrumento legal que regule 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 esta 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.

Además la dependencia se agudiza debido a que actualmente en la totalidad de los caso el 100% de los contratos que tienen las cooperativas son con el estado.

### **Síntesis final**

En estos 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. Estas empresas sociales están atravesando distintas situaciones según el tiempo de conformación, que va de solo dos años de vida a siete.

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.

Debe destacarse que esta situación en la actualidad no se ha logrado. Este aspecto negativo tiene que 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 un problema principal 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 desencadena otros aspectos negativos como ser:

- Falta de información de las cooperativas que se promueven, tanto de las exigencias cooperativas, contables, de las altas y bajas de asociados, llenado de los libros, etc.
- Inconsistencias de los datos del Ministerio, con los datos de la Subsecretaría de Trabajo (órgano local de contralor) y con el INAES.
- Información de baja calidad para otorgar la promoción anual a cada cooperativa.
- Superposición de actividades con el órgano local competente, hasta la actualidad, y superposición de roles al momento que se traslade el área de cooperativas.
- Pérdida de posicionamiento de la política implementada por no poder desarrollar el monitoreo necesario.
- Escasez de personal especializado y/o profesional, técnico y/o idóneo para llevar adelante las acciones necesarias.

Un segundo problema accesorio que se deriva del primero es la existencia de municipios y demás entes públicos, que con sus propios criterios adhieren a la ley de contratación y promocionan cooperativas, pese a que la modificatoria de la ley de contrataciones que permite promocionar cooperativas establece que solo puede hacerse por medio de planes sociales.

De este problema se derivan a su vez los siguientes:

- Superposición de recursos
- Aplicación del Estado de diferentes criterios para promocionar
- Otorgamiento de diferentes beneficios a las cooperativas promovidas según el ente que promueve
- 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 para diseñar una estrategia adecuada de consolidación del programa se considera imprescindible analizar y evaluar los efectos que causa el problema principal, y los factores directos e indirectos que lo provocan.

Más allá de 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 prima 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 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 del 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. Por el 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 encuentren 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

**Boisier, S (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