

# Políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en el Cono Sur: balance y propuestas

MÓNICA RODRÍGUEZ Y CRISTINA BARRÍA<sup>1</sup>

Universidad de Chile, Chile

CECILIA SORIA, MARÍA JOSÉ DABEZIES Y JUAN PABLO MARTÍ  
(coordinador)<sup>2</sup>

Universidad de la República, Uruguay

ALFREDO CAMILLETTI, JAVIER GUIDINI Y ANDREA HERRERA<sup>3</sup>

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

JOÃO GUERREIRO<sup>4</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

**RESUMEN** • El artículo constituye una apretada síntesis de una investigación que se propuso contribuir al mejoramiento en el diseño de las políticas públicas destinadas al fomento de cooperativas de trabajo, a partir de la consideración de las trayectorias de las políticas públicas de fomento del cooperativismo de trabajo en Argentina, Chile y Uruguay, y el análisis de algunos programas especialmente seleccionados. Para esto se realizó un relevamiento de los programas implementados en los distintos países en los últimos años así como el surgimiento y la situación actual de las cooperativas de trabajo y/o formas asociativas creadas a partir de los programas seleccionados. Con este trabajo se pretende contribuir a identificar las debilidades existentes en los programas analizados, y a partir de las mismas, esbozar sugerencias a ser tenidas en cuenta en las distintas etapas de la formulación de una política pública destinada al fomento de cooperativas de trabajo y el asociativismo.

**RESUMO** • O artigo apresenta uma breve síntese da pesquisa que tem por objetivo contribuir para a melhoria na concepção das políticas públicas destinadas ao fomento de cooperativas de trabalho. Baseou-se na análise das trajetórias das políticas públicas de fomento do cooperativismo de trabalho na Argentina, no Chile e no Uruguai e na análise de alguns programas especialmente selecionados. Efetuou-se um levantamento dos programas implementados nesses países nos últimos anos, bem como sobre o surgimento e a situação atual das cooperativas de trabalho e/ou formas associativas criadas a partir dos programas selecionados. Com este trabalho, pretende-se contribuir para a identificação das fraquezas existentes nos programas analisados e, a partir de

então, esboçar sugestões a serem consideradas nas diferentes etapas de formulação de uma política pública destinada ao fomento de cooperativas de trabalho e ao associativismo.

**RÉSUMÉ** • L'article constitue une brève synthèse d'une recherche visant à contribuer à l'amélioration de la conception des politiques publiques destinées à appuyer la création de coopératives de travail. Cela, à partir de la prise en compte des trajectoires des politiques publiques d'appui au coopératisme de travail en Argentine, au Chili et en Uruguay, et de l'analyse de quelques programmes spécialement sélectionnés. À cette fin, un relevé des programmes implantés ces dernières années dans les différents pays fut réalisé, de même que la reconnaissance de l'apparition de coopératives de travail et/ou de formes associatives créées à partir des programmes sélectionnés et de leur situation actuelle. Ce travail se veut une contribution à l'identification des faiblesses constatées dans les programmes analysés de même qu'à l'élaboration de suggestions à prendre en compte aux différentes étapes de la formulation d'une politique publique d'appui aux coopératives de travail et autres associations.

**SUMMARY** • This article presents a brief synthesis of a research project sought to contribute to the development of public policies of support for the creation of work cooperatives. It did so by taking account of the paths taken by public policies of support for work cooperatives in Argentina, Chile and Uruguay, and by analysing various specifically selected programs. To this end, the programs implemented in various countries these past years were listed, as were the appearances of work cooperatives and/or associative endeavours launched as a product of the selected programs, and the state of their current situation. This project can be seen as contributing to the identification of the shortcomings observed in the programs under study, as well as to the development of suggestions to be considered at the various stages of formulating a public policy of support for work cooperatives and other associations.

## INTRODUCCIÓN

Los cambios en la economía mundial han traído aparejadas profundas modificaciones en relación al trabajo, con nuevas divisiones y distribuciones. Es así como los modelos económicos han condicionado la emergencia de nuevas y dinámicas formas de desenvolvimiento del trabajo. Estas modificaciones estructurales manifiestan sus patologías fundamentalmente, aunque no de forma exclusiva, en los países empobrecidos, provocando un aumento del desempleo estructural, el crecimiento de la informalidad y la precarización de las relaciones laborales.

Son varias las medidas tomadas en los últimos años por los gobiernos de la región del Cono Sur para aliviar o superar las consecuencias de un proceso de reconversión productiva como el que se viene produ-

ciendo en gran parte de América Latina. Hasta ahora las políticas sociales tendieron más a ocuparse de la etapa terminal de proceso de empobrecimiento de la población, ignorando las causas estructurales relacionadas con la ubicación de los ciudadanos en el circuito productivo (Lo Vuolo, 1998).

En un nuevo contexto político, se han desarrollado en los diversos países del Cono Sur acciones dispuestas a impulsar programas de promoción del trabajo, valiéndose en algunos casos, de programas novedosos y comprometidos con el cooperativismo y el asociativismo.

Por su parte, en junio de 2002 la OIT aprobó su Recomendación N° 193 por la cual se explicita la necesidad de un apoyo universal al sector de la economía social y el cooperativismo, para dar respuesta a los problemas actuales. En su texto recomienda a los Estados *“expandir un sector social distintivo de la economía, viable y dinámico, que comprenda a las cooperativas y responda a las necesidades sociales y económicas de la comunidad”*. Plantea además un reconocimiento del rol del cooperativismo como generador de equilibrios, de puestos de trabajo, de democratización de la economía y de la sociedad. Propone también, otorgarle un tratamiento tributario diferenciado, al reconocimiento de una naturaleza específica (CUDECOOP, 2004).<sup>5</sup>

Esta situación hace que sea pertinente analizar las diferentes políticas públicas de los gobiernos en torno al cooperativismo y la promoción del asociativismo, adoptando como hipótesis guía el que la fórmula cooperativa, principalmente en su modalidad de trabajo, aparece como una alternativa válida no sólo para la creación de empleo sino también para una mejora en la calidad laboral, que permite a su vez el mejoramiento progresivo de la calidad de vida de las personas.

No obstante, y pese a la importancia que poseen en algunos países las políticas y programas destinados al fomento de la creación de cooperativas de trabajo y generación de asociativismo, mantienen las carencias y debilidades de programas anteriormente implementados y ya no vigentes. Por ello creemos oportuno realizar en primer lugar un balance que dé cuenta de las potencialidades y carencias que han tenido tanto los diversos programas ejecutados como aquéllos actualmente en curso. Esto nos permitirá, en segundo lugar, la identificación de variables que, respetando las especificidades y contextos diferentes para cada país, permitan delinear propuestas a ser incorporadas en las agendas gubernamentales para el diseño de programas y proyectos de fomento del cooperativismo.

Aparece como particularmente interesante establecer si las políticas públicas que se han llevado a cabo son resultado de la simple búsqueda de aumentar el empleo o si existe la idea, que se traspaasa a los interesados,

de que las cooperativas son una alternativa válida para lograr ese objetivo. Incluso si, por sus particularidades y posibles formas de organización del trabajo en su seno, las cooperativas pueden ser una estrategia válida para la generación de conocimiento y tecnologías en países que no se caracterizan por un desempeño destacado, o ni siquiera aceptable en muchas ocasiones, en estas materias.

En este caso, y de igual forma a como sucediera con la investigación “Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión” la cual respondía directamente a una constatación y una necesidad surgidas del primer Comité Académico “Empresas recuperadas mediante la modalidad de cooperativas de trabajo”<sup>6</sup>, el tema de este estudio es resultado directo de una de las conclusiones preliminares de la investigación anterior. Allí pudimos observar las debilidades de los programas de creación de cooperativas por la acción estatal y expresábamos que “estas debilidades condicionan el éxito de la cooperativa, constituyen un lastre difícil de remover e inducen al desprestigio de la alternativa cooperativa”<sup>7</sup>.

En esta investigación se pretende no sólo generar insumos que ayuden a los distintos actores (incluido el Estado) a la hora de la toma de decisiones, sino que se trata de analizar cómo un actor como el Estado –cuya relevancia no es necesario fundamentar– genera y ejecuta programas tendientes al desarrollo de nuevas experiencias en el sector de cooperativas de trabajo.

Se planteó entonces la pregunta: *¿Cuáles son las orientaciones estratégicas que los Estados debieran considerar al momento de formular y desarrollar programas y proyectos para la creación de cooperativas de trabajo asociado, a fin de que éstos resulten adecuados, pertinentes y exitosos?* Creemos que su respuesta interesa a los agentes gubernamentales responsables de los programas, a los dirigentes del movimiento cooperativo y, fundamentalmente, a los trabajadores de nuestros países que requieren respuestas viables a la profunda crisis social que estamos viviendo.

Cierto es que ha habido intentos de acercarse al tema de las políticas públicas hacia el sector en ocasiones previas, pero la aproximación al tema no deja de presentar un énfasis desmesurado en las cuestiones legales, que si bien importantes, son sólo un factor en el marco más general del apoyo y fomento del sector en la región por parte de los gobiernos. Lo novedoso de este trabajo es el análisis acabado, integrado y comparado de ciertas experiencias concretas de políticas públicas, para de esta forma poder establecer fortalezas y debilidades en las distintas etapas en las que aquéllas se componen y particularmente la adecuación de las mismas a las particularidades y necesidades del movimiento cooperativo.

Por razones de espacio no se presentarán todos los resultados de la investigación sino que se priorizarán algunos aspectos. En primer término se hará una presentación general de la investigación. A continuación se expondrá el tipo de relación entre Estado y las cooperativas de trabajo en el Cono Sur, presentando brevemente los programas analizados. Seguidamente se presentarán los resultados que arroja el estudio comparativo de los programas, ilustrando el análisis con los testimonios relevados durante la investigación. Finalmente el trabajo se cierra con la exposición de las conclusiones que tienen fundamentalmente un carácter propositivo. Quedará fuera de esta exposición lo referido al marco conceptual y las trayectorias nacionales de las políticas de fomento de cooperativas.

## **1. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

Como objetivo general el equipo de investigadores se planteó el “Generar orientaciones y propuestas que contribuyan a la elaboración de políticas públicas adecuadas y pertinentes para la promoción del empleo a través del modelo asociativo”. Para ello se propusieron como objetivos específicos: a) estudiar la trayectoria histórica de las principales políticas y programas de promoción del empleo a través del cooperativismo y el asociativismo que los Estados han realizado; b) identificar las fortalezas y debilidades de los programas estatales a partir del análisis comparado y crítico de al menos dos experiencias por país; y c) elaborar orientaciones y propuestas para el diseño de políticas y programas de promoción del empleo a través del modelo cooperativo y asociativo.

En cuanto a la metodología empleada, la investigación desarrollada tuvo un doble carácter. Por una parte un carácter descriptivo, en tanto se propuso dar cuenta de la trayectoria que han tenido las políticas públicas de promoción del empleo a través del modelo cooperativo de trabajo en los distintos países. Por otra parte un carácter explicativo, ya que también tuvo como objetivo entender y explicar las relaciones entre la política pública de promoción o fomento de empleo en cada país y sus vinculaciones con el cooperativismo de trabajo.

Los discursos hablados y escritos proporcionarán la información utilizada durante la investigación. Entre los discursos escritos se consideraron: investigaciones anteriores (como las realizadas en el mismo marco de la red uniRcoop, documentos, informes y estudios suministrados por los distintos servicios públicos y organizaciones vinculadas al tema. Además se realizaron entrevistas abiertas con algún grado de estructuración. Las mismas fueron realizadas a funcionarios encargados de programas, implementadores y beneficiarios de los programas. Para la recolección de datos se eligieron dos programas por país, uno

vigente y otro no, y en función de ellos se escogieron las cooperativas beneficiarias.

## **2. EL ESTADO Y LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR: SITUACIONES NACIONALES**

En los países del Cono Sur considerados en el análisis –Argentina, Chile y Uruguay–, el rol que desempeña el Estado en el fomento de cooperativas de trabajo tiene particularidades que deben ser tenidas en cuenta en el desarrollo de este trabajo. Analizaremos el rol cumplido por el Estado respecto de las cooperativas de trabajo en cada uno de los países y presentaremos sucintamente los programas estudiados.

### **2.1. Argentina**

En este país, el Estado ejerce esencialmente funciones de fiscalización y promoción de las cooperativas. La Ley de Cooperativas, en su Capítulo IX, establece que estas funciones serán desempeñadas por la Autoridad de aplicación o a través de convenios con los órganos locales competentes (organismos que cada provincia establece para entender en materia cooperativa en su respectiva jurisdicción).

A partir de la sanción del Decreto-Ley 20337/73, la Autoridad de aplicación estaba a cargo del I.N.A.C. (Instituto Nacional de Acción Cooperativa) que funcionaba como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social, pero a lo largo de los años ha sufrido reorganizaciones administrativas que determinaron que sus funciones y atribuciones se asignaran a otros organismos<sup>8</sup>; llegando en la actualidad al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (I.N.A.E.S.) dependiente del Ministerio de Desarrollo y Bienestar Social. La Autoridad de aplicación tiene en su Directorio representantes del movimiento cooperativo, además, al igual que los órganos locales competentes, se encuentran financiados por aportes que realizan las cooperativas<sup>9</sup>.

Sin embargo, a pesar de la existencia de organismos estatales específicos encargados del Área Cooperativa, otras entidades del Estado utilizan la figura cooperativa en la implementación de diversos programas; un ejemplo de ello son los planes implementados por el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Producción, entre otros. Esto, a veces resiente la autonomía, el desarrollo y el prestigio de las cooperativas, al considerarlas como instrumentos obligatorios de aplicación de distintas medidas del gobierno en curso.

Según el censo económico nacional de 1994, el cooperativismo de trabajo exhibía un escaso desarrollo, existían a finales del año 1993, 409 cooperativas de trabajo que agrupaban alrededor de 12.000 asociados.

A partir de la sanción de la resolución que permite la conformación de la cooperativa de trabajo con seis asociados el número de este tipo de organizaciones crece vertiginosamente, en un contexto marcado por la pérdida de puestos de trabajo, en donde la especulación financiera absorbe a los proyectos productivos. Según las estadísticas proporcionadas por el INAES entre el año 1996 y principios de 1999 se crearon 2147 cooperativas de este tipo. Y desde esa fecha hasta mayo de 2006 se crearon 5996 cooperativas de trabajo<sup>10</sup>.

En la actualidad, por iniciativa del Gobierno Nacional, se han implementado desde hace aproximadamente dos años diferentes programas: a) Programa Federal de Emergencia Habitacional; b) Programa Agua más Trabajo, en el cual interviene el Ente Nacional de Obras Hídricas y Sanidad Ambiental (ENOHSA); y c) Programa de construcción de Centros de Integración Comunitaria (CICs), que cuenta con la participación del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social.<sup>11</sup>

Los programas estudiados en el caso de Argentina fueron dos: a) Primera empresa asociativa de jóvenes, que no está vigente, y b) el Programa Federal de Emergencia Habitacional, que se encuentra en implementación.

### *2.1.1. Primera empresa asociativa de jóvenes*

Se trata de un programa que surge a instancias del IPAC en noviembre de 1996 y que en la actualidad no esta en vigencia. Busca mejorar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral. Su objetivo más importante es capacitar a los jóvenes para la formulación de proyectos y su desarrollo en forma autogestionaria. Se trató de una experiencia piloto que tuvo como principal componente la capacitación.

Los beneficiarios eran cooperativas de trabajo constituidas por jóvenes de hasta 25 años<sup>12</sup> y cooperativas de transformación o comercialización constituidas por pequeños productores

Se previó la aprobación de 50 proyectos. Se otorgaron \$ 650.000 que se distribuyeron entre 17 cooperativas, por medio de subsidios reintegrables a la tasa más baja del mercado.

### *2.1.2. Programa Federal de Emergencia Habitacional*

El programa prevé el trabajo coordinado de tres áreas del Poder Ejecutivo Nacional, conformando entre las mismas un equipo Interministerial: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las instituciones responsables son la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaria de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Los gobiernos provinciales que firman el convenio Marco participan según la normativa vigente<sup>13</sup> a través de los Institutos Provinciales de Vivienda. Mientras que los Municipios actúan como unidad de ejecución del programa.

Una vez adheridas las provincias al programa, se ejecutan obras destinadas a viviendas de interés social por parte de cooperativas de trabajo creadas para esa finalidad, con las cuales se suscriben los contratos de obras.

Las cooperativas estarán constituidas por un máximo de 16 asociados y es requisito para ser integrante de las mismas ser titular de un subsidio por desempleo (Plan Jefes y Jefas de Hogar), en el caso especial de que haya desocupados no alcanzados por el Plan puede formar parte de la cooperativa con un cupo del 25% del total de operarios previstos.

Cada cooperativa de trabajo tiene a su cargo la construcción de 4 unidades de vivienda en un primer contrato y a su finalización, otras 4 unidades más a través de un segundo contrato, siendo el plazo de obra de 5 meses cada una. Los miembros de las cooperativas son adjudicatarios preferentes de las viviendas construidas si no son propietarios.

## 2.2. Chile

En la última década, tras el restablecimiento de la institucionalidad democrática (1990), y con una Ley General de Cooperativas (1978) muy rígida en un contexto de economía de libre mercado, el cooperativismo en Chile ha tenido un desarrollo desigual. Por una parte, el número de cooperativas creadas superó al de cooperativas disueltas, lo que indica que el cooperativismo sigue siendo una opción y un modelo válido para muchas personas; pero, por otra parte, la tasa de actividad ha descendido, lo que refleja que muchas de estas entidades han tenido problemas de funcionamiento, organización y financiamiento.<sup>14</sup> Respecto al entorno cultural, la sociedad chilena no ha sido muy proclive a la asociatividad con fines socioeconómicos<sup>15</sup> y el grado de confianza social es muy bajo (PNUD, 1998).<sup>16</sup>

Las cooperativas de trabajo tuvieron un importante impulso a fines de la década de los sesenta, a través de la asesoría del Departamento de Experimentación de Nuevas Formas de Empresa del Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC. Posteriormente, entre 1971 y 1975, se crearon en Chile 50 cooperativas de trabajo. Pero a partir de la adopción del modelo ultraliberal por parte del Régimen Militar la situación se tornó

muy difícil para este tipo de cooperativas, a pesar del apoyo del Instituto de la Autogestión, creado al amparo del Arzobispado de Santiago. Así, entre 1976 y 1982, se disolvieron 60 cooperativas de trabajo (Departamento de Cooperativas, 1992).

Desde 1990, el crecimiento de este sector cooperativo ha sido muy significativo, ya que al 2002, había en Chile 68 cooperativas de trabajo en situación activa, cuando en 1990 solamente había 7 cooperativas con actividad. Entre los años 1992-2001 se han creado 81 nuevas cooperativas de trabajo, especialmente artesanales, de servicios varios, y trabajo profesional. La mayoría son de tamaño pequeño (el promedio es de 23 socios por cooperativa). De acuerdo a los datos estadísticos del año 2002, el total de cooperativas de trabajo alcanzan a 121 cooperativas, de las cuales se encuentran 53 inactivas y 68 activas.

Si bien es cierto que el cooperativismo de trabajo no es un modelo de empresa fomentado desde el Estado, las condiciones actuales llevan a pensar en una mejor disposición desde el Estado para ello. Desde el cambio de la Ley de Cooperativas (mayo de 2003), el rol del Departamento de Cooperativas dependiente del Ministerio de Economía varió. Por ley ya no sólo se limitará al rol de supervisor y fiscalización sino también al de fomento. En la actualidad este organismo forma parte de una mesa de trabajo del sector público en donde se concertan junto a otras entidades públicas de importancia, el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y el Ministerio de Obras Públicas.

Específicamente, SERCOTEC trabaja con el apoyo PRO-ASOCIA de la Universidad de Chile desde el año 2003 en un Plan de Fortalecimiento y Desarrollo Cooperativo, en la idea de apoyar a las cooperativas existentes y retomar el modelo asociativo como alternativa de crecimiento y desarrollo para las 535 537 microempresas existentes hoy, que representan el 82% de las empresas formales. Asimismo esta entidad posee varios instrumentos para ir en apoyo del sector microempresarial, en donde la asociatividad asume un rol importante a la hora de potenciar dicho sector. Especial atención merecen los instrumentos "Acciones colectivas" y "Proyectos Asociativos" en el marco del Programa Microempresa, bajo el cual se han creado experiencias de cooperativas de trabajo.

La nueva legislación cooperativa valoriza el papel de la cooperación como instrumento de articulación de los actores económicos, como factor de desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas y como instrumento en la generación de empleo.

Al igual que para los demás países se estudiaron dos programas, uno vigente y otro no.

### 2.2.1. *Programa ENFE, Experimentación de Nuevas Formas de Empresa. SERCOTEC*

Surge en el año 1967 como una manera de dar respuesta a las demandas de transformaciones que se le hiciera al Estado en materia empresarial. Fue impulsado por diferentes actores del mundo empresarial autogestionado y del sector cooperativo. Dura hasta el Golpe Militar de Septiembre 1973.

El Programa se orienta a crear puestos de trabajo para trabajadores sin ocupación o con empleos marginales u ocasionales o sostener los de empresas en quiebra.

La responsabilidad fue entregada al Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), entidad que compraba las empresas a punto de cerrar; organizaba a los trabajadores bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo; se les capacitaba y SERCOTEC designaba un gerente externo. Se realizaba un acompañamiento más o menos de 3 años, período durante el cual los trabajadores debían comprar el 50% de la empresa que hasta ese momento estaba en manos del Estado.

Muchas de las experiencias creadas murieron o quebraron. No recibieron más ayuda desde el Estado y la competencia de otras empresas finalmente las hizo sucumbir. Otras sencillamente fueron intervenidas por el Gobierno.

### 2.2.2. *Programa Microempresa de SERCOTEC*

El objetivo del Programa Microempresa realizado por Sercotec es elevar la competitividad de la Micro y Pequeña Empresa, a través de la asociatividad empresarial, expresada en proyectos de corto y largo plazo.

En el marco del proyecto asociativo el grupo de empresas puede llegara constituirse como persona jurídica. En general los proyectos asociativos tienen una duración mínima de un año y máxima de tres años.

Los objetivos del programa están enfocados a un mejoramiento de la productividad, competitividad y mejora de la capacidad de gestión de los microempresarios: diseño de productos y servicios, mejoramiento de prácticas de producción, búsqueda y desarrollo de mercados, distribución y comercialización, participación en talleres, elaboración de material de difusión y promoción y otras actividades desarrolladas por el grupo.

## 2.3. Uruguay

Las relaciones del cooperativismo de trabajo con el estado uruguayo no difieren de las existentes para el sector cooperativo en general. Puede

decirse que éstas aún están en construcción, pese a la antigüedad del fenómeno cooperativo.<sup>17</sup>

Los impulsos de la legislación nacional al respecto han sido espasmódicos, registrándose en distintos momentos y con distinto grado de profundidad según la modalidad, de lo cual resulta un marco normativo inadecuado para las necesidades actuales y carente de unidad, hecho que guarda estrecha relación con la ausencia de una política nacional para el sector.<sup>18</sup>

La actividad de contralor, por su parte, se haya distribuida entre distintos organismos según la modalidad y el rubro de actividad, aunque buena parte de la misma es competencia de la Auditoría Interna de la Nación, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, aunque dicho contralor remite a los aspectos económicos y contables exclusivamente.

Desde el punto de vista promocional, la acción estatal es claramente deficitaria. Podrían considerarse algunos elementos del marco normativo como tendientes al fomento, aunque en general su efecto se ha visto debilitado por la escasez de recursos.

Los programas públicos de fomento, asistencia técnica y capacitación en Uruguay no distinguen a las cooperativas como un actor social y económico específico, estas compiten en igualdad de condiciones con otras empresas. Las excepciones son muy puntuales y no difieren del tratamiento público otorgado a las Pequeñas y Medianas Empresas. En particular las administraciones comunales y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han dirigido acciones en este sentido hacia las cooperativas con cierto nivel de especificidad.

El órgano de promoción de naturaleza estatal, la Comisión Honoraria de Cooperativismo (CHC) dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue creada por decreto en 1991. Sus competencias serían: velar por el cumplimiento de los principios cooperativos, promover y fomentar el desarrollo del movimiento cooperativo, asesorar y colaborar en la implementación de una política nacional, brindar asistencia técnica a las cooperativas, organizar un servicio estadístico y de difusión cooperativos, analizar y proponer reformas en materia de marco normativo.

Después de un tiempo de funcionamiento fue desactivada al no nombrarse nuevos representantes luego de un cambio de gobierno. En el 2000 reinicia su actividad, pero la misma fue deficitaria y al poco tiempo nuevamente entra en receso por renuncia de algunos de sus miembros.

Desde una perspectiva comparativa, las políticas de promoción al sector cooperativo están escasamente desarrolladas en el Uruguay respecto a nuestros socios del MERCOSUR y otros países de América Latina. En este país el tema cooperativo y asociativo no ha sido incorporado en la consideración de las políticas de desarrollo nacional.

Finalmente, es relevante para el caso uruguayo la creación, a instancias del nuevo gobierno (2005), del Ministerio de Desarrollo Social. Éste se ha abocado a la implementación del Plan de Asistencia Nacional para la Emergencia Social, el que cuenta con diversos componentes, uno de ellos dirigido a la creación de empleo, denominado Programa Trabajo por Uruguay, cuyos contenidos y dispositivos aún están definiéndose, constituyendo una oportunidad clara para la introducción de lineamientos en torno a la herramienta asociativa como forma de generación de puestos de trabajo.

El fenómeno cooperativo es percibido por las nuevas autoridades como un instrumento valioso para la generación de empleo e integración social. Desde el Ministerio de Desarrollo Social se están pensando propuestas y programas de generación de empleo, tomando como antecedentes las que fueron implementadas previamente a nivel municipal, por ejemplo el Programa de Fomento de Cooperativas de Automóviles con Taxímetro. Es a impulso de dicho Ministerio que se presenta un proyecto de Ley que se encuentra actualmente en trámite parlamentario, legislando la creación de Cooperativas Sociales, que cuenta con un apoyo importante dentro del Gobierno y del sector cooperativo.

En resumen, el escenario actual nacional es muy atractivo para la agenda cooperativa. Pero no alcanza con voluntarismo y buena disposición por parte de las autoridades públicas, sino que la difícil realidad del país, las características propias del cooperativismo y los problemas observados en la generación de políticas públicas eficaces y eficientes en el pasado, ameritan un estudio pormenorizado que lleve al éxito de futuros proyectos en la materia.

Además de catastrarse los distintos programas implementados en los últimos treinta años, os programas estudiados fueron dos:

### *2.3.1. Programa de desmunicipalización de AMDET y creación de cooperativas en el transporte público capitalino.*

En octubre de 1967 la Intendencia Municipal de Montevideo dispone la intervención de la Administración de Transporte Colectivo de Montevideo (AMDET) con el objetivo de reorganizarla y superar las importantes dificultades por las que atravesaba, dado que la gestión de la empresa era totalmente deficitaria. El Municipio estudia la posibilidad de deshacerse de la empresa y, a su vez, los trabajadores plantean la cooperativización como alternativa a la pérdida de su fuente de trabajo.

Estas intenciones se concretarán en la Resolución de la Intendencia Municipal de Montevideo N° 37.588 de 1974 (Junta de Vecinos de Montevideo, 1976). En ella se establecen las bases de la cooperativización en

las que se establece básicamente el otorgamiento de la concesión del servicio a las cooperativas y la venta que deberán ser pagados por las cooperativas. A instancias de esta iniciativa se crean tres cooperativas, una de las cuales –RAINCOOP- funciona en la actualidad y las otras dos dan quiebra en 1992.

Es de destacar que esta experiencia de desmunicipalización del transporte capitalino no constituyó un verdadero programa de fomento del cooperativismo. La cooperativización se hizo de manera forzada. En el contexto del régimen militar, los trabajadores no tenían muchas posibilidades de oponerse a las resoluciones de las autoridades municipales. Éstos no contaron con ningún otro apoyo que la concesión del servicio, la entrega de algunas unidades y repuestos que debían pagar a la municipalidad y la posibilidad de disponer de oficinas. Sin embargo, su inclusión se justifica por la importancia que tuvo el programa y la vigencia de una de las cooperativas que allí surgen. RAINCOOP es una de las cooperativas más importantes del sector cooperativo de trabajo. Cuenta con más de 500 trabajadores y alrededor del 10% de los boletos vendidos en Montevideo (FONDO DE FINANCIAMIENTO, 2005: 21).<sup>19</sup>

### *2.3.2. Adjudicación de permisos para la explotación del servicio de taxímetros a cooperativas de asalariados del sector.*

El programa fue implementado en 1991 por la División Tránsito y Transporte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a través de llamados a licitación para cooperativas concomitantemente con los llamados a particulares.

Las facilidades otorgadas para el acceso a los permisos consistieron en el subsidio del valor del mismo y la financiación del pago. El valor del mismo para particulares era determinado por la libre oferta en la licitación, en tanto para las cooperativas éste estaba prefijado por la IMM. A su vez la IMM otorgaba a las cooperativas un período de gracia de un año y medio para comenzar a pagar los mismos.

Entre las cooperativas que cumplieran los requisitos establecidos y tuvieran igualdad de ofertas se realizaron sorteos para la asignación de la cuota de permisos destinados a cooperativas. La misma fue el 50% de los permisos otorgados en los años en que se implementó el programa. Posteriormente no se previeron instancias formales de contralor o seguimiento para las cooperativas, no obstante este seguimiento se produjo a través de contactos informales.

Actualmente están en actividad 72 de las 89 cooperativas generadas a instancias del programa (Mauad, 2003). La evaluación del programa que realizan las autoridades municipales es buena en general teniendo en cuenta las debilidades reconocidas en su diseño e implementación.

### 3. BALANCE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A LA CREACIÓN DE COOPERATIVAS DE TRABAJO

Tal cual nos propusimos en los objetivos de la investigación, realizamos un balance de ocho programas implementados en Argentina, Chile y Uruguay. Dichos programas destinados a la inserción laboral y generación de empleo, ya sea a partir de la creación de nuevos puestos de trabajo o mediante el fortalecimiento de sectores empresariales bajo un modelo asociativo cooperativo, fueron generados e implementados por instituciones y organizaciones gubernamentales.

Al reflexionar acerca de cómo se han realizado y aplicado las políticas públicas para las cooperativas de trabajo, la primera constatación que podemos hacer es que se identifican varios rasgos similares entre las experiencias observadas en los diferentes países, aún teniendo en cuenta las propias diferencias pertinentes a la realidad de cada país. Para analizarlas y comparar los diferentes programas seguiremos el orden de las etapas propuestas para la construcción de una política pública: identificación, formulación, implementación y evaluación (Tamayo Sáenz, 1997). A partir del análisis de cada una de estas etapas se plantean los resultados encontrados.

#### 3.1. Identificación

En la etapa de *identificación* observamos las siguientes características comunes de los programas

- *Decisiones tomadas en reacción a un problema estructural:* en general estos programas se han creado para dar respuesta a la problemática situación del alto nivel de desempleo en los países.
- *Preponderancia de preocupaciones políticas:* a pesar de la consideración del contexto en que se realiza, la integración de un problema a la agenda pública estatal, está influenciada principalmente por los agentes políticos partidarios involucrados. Por lo tanto, no aparece claramente la realización de una evaluación de pertinencia y urgencia en los temas a considerar, sino que, en muchos casos, se trata de dar respuestas tendientes a mejorar los indicadores de “popularidad” del gobierno de turno. Ejemplo de ello es que las soluciones inmediatas al desempleo son medidas de corto plazo que, generalmente, no consideran proyecciones a futuro.  
*“Esto necesitaba una etapa de incubación más larga de lo que se hizo pero había una necesidad política de entregar proyectos rápidos. Lo más importante no es el financiamiento en estos casos y fue lo único que había urgencia en dar” (Ex funcionario del IPAC, Argentina).*
- *Problema de pertinencia del modelo Cooperativo:* En el caso argentino, a la detección del problema del desempleo sigue la inmediata de la aplicación del modelo cooperativo, esto sin considerar la pertinencia de la aplicación

de este modelo para la situación problema. Cuando el modelo cooperativo no es aplicado con las condiciones necesarias para que pueda desarrollarse bajo los principios doctrinarios se corre peligro de generar un desgaste.

*“No se tuvo en cuenta en la factibilidad del proyecto la incidencia del tipo de servicio a prestar con la figura de la cooperativa de trabajo” (miembro de la cooperativa Mis Primeros Pasos Ltda., Programa Primera Empresa Asociativa, Argentina)*

- *Evaluaciones anteriores:* Los programas que se inician realizan un diagnóstico de la situación a nivel local y caracterizan un problema, aplicando su respectiva solución. Sin embargo, un ítem que suele no ser considerado es la evaluación de un programa anterior realizado en el lugar.

*“Porque por ejemplo las capacitaciones está bien tomarlas una vez, pero no cinco veces con distintas personas, de distintos lados” (miembro Cooperativa La Minga, Programa Proyecto Asociativo, SERCOTEC-Chile)*

### 3.2. Formulación

Se identifican para esta fase las siguientes particularidades:

- *Beneficiario ausente:* es en esta etapa en donde la relación con el beneficiario se presentó de manera más aislada. En la mayoría de las situaciones, los beneficiarios que se encontraban organizados podían participar en instancias de discusión con los funcionarios públicos responsables de las políticas. Sin embargo, esta fase tiene un carácter de consulta más que de participación activa. Esto muchas veces debido al tecnicismo y decisiones estratégicas que cruzan a las políticas públicas, quedando los beneficiarios fuera de las discusiones finales, entregándoseles posteriormente un documento cerrado al cual tienen que adecuarse de la mejor forma posible.
- *Formulación homogénea ante una realidad heterogénea:* la aplicación de los programas de creación de cooperativas de trabajo, no son flexibles para ser adaptados a la realidad local en que se desarrolla, estableciéndose una entrega rígida de conocimientos y prácticas, que ve su principal limitación en el momento de la implementación. Al no contemplar de antemano las características particulares de la realidad a tratar (que se debería desprender de una etapa de diagnóstico) ocurre la mayoría de las veces que el programa se encuentra con dificultades no presupuestadas que debe enfrentar, generando acciones improvisadas que no cumplen con las normativas y herramientas suficientes para ser aplicadas de modo eficiente.

*“Los cálculos de material son exactos matemáticamente, hechos por profesionales, pero en obra es otra cosa, por ejemplo la cal no es de buena calidad entonces no alcanza”. (Cooperativa La esperanza de Olavarría Ltda., Argentina)*

- *Racionalidad del programa:* un tema clave en la formulación de la política pública y su aplicación en los programas a desarrollarse es el tema de la consideración de los objetivos y resultados que persigue. En este sentido se hace fundamental al momento de diseñar el programa tener un marco general de lo que se busca con la aplicación del modelo cooperativo para la solución de la problemática contingente. Es así que se han identificado otros tres puntos relacionados:

- a) *Desconsideración de la competencia de los beneficiarios*: en el establecimiento de los objetivos del programa y resultados esperados. En varias ocasiones estos plantean metas que al momento de la implementación no pueden concretarse, debido a que no se ha evaluado la competencia de los beneficiarios. En los casos investigados, se vio que el programa intentaba que los beneficiarios desarrollaran actividades para las que no tenían experiencia previa y tampoco habían sido capacitados. Así la persona aprende el oficio por un sentido de necesidad lo que genera un alto nivel de deserción. O bien, se desconoce la carencia de formación para la gestión de una empresa, como en los programas uruguayos.
- b) *Descoordinación con otros programas*: al momento de formular el programa y pensar en la intervención a realizar, no se considera, en la mayoría de los casos, establecer un trabajo coordinado con los otros programas que se ejecutan o se han ejecutado en el lugar objetivo. Ante esta falta de coordinación se presentan problemas con respecto a:
- La repetición de estrategias, lo que lleva a agotar al área intervenida.
  - La falta de intercooperación entre los mismos programas debilita la acción.
  - La escasa acumulación de información genera un cuadro incompleto de la realidad a ser tratada.
  - La posibilidad de continuidad de la intervención.
- c) *Inserción en cadenas productivas*: los programas no contemplan la inserción de las cooperativas dentro de cadenas productivas en las que puedan desarrollarse y ampliarse a futuro, sino que son creadas en un contexto aislado de la realidad económica, para paliar un problema en particular, por ejemplo el desempleo.

### 3.3. Implementación

En la etapa de *implementación*, es donde se ven las mayores debilidades, debido a que en ella se pone a prueba la distancia entre lo propuesto en teoría y la aplicación concreta. Esta etapa está muy ligada a la anterior y resulta difícil determinar donde acaba la formulación y empieza la implementación. Las principales características evaluadas de la implementación son las siguientes:

- *Participación de los beneficiarios*: La participación de los actores involucrados en la política pública, (beneficiarios y funcionarios públicos responsables de la ejecución) se manifiesta de diferente manera y con distintos grados de responsabilidad y compromiso. En el caso del funcionario público se ve limitada a su rol y al conocimiento que tenga del tema.

*“Desde Sercotec ellos nos dicen que nosotros somos los que trabajamos, porque si nosotros no fuéramos así, el trabajo no funciona y nosotros le decimos que al revés, que sin ellos nosotros no existimos. Entonces estamos siempre en lo mismo, viendo quien es más importante en la relación “(socio y gerente Cooperativa Millaray. Chile, beneficiario Programa Proyecto Asociativo, SERCOTEC)*

*“... el SUATT (sindicato de taximetristas) representaba a los trabajadores del sector y a los eventuales beneficiarios, y además el sindicato cumplía un constante papel de articulador en la generación de las cooperativas por otro lado para integrar esas cooperativas había que demostrar ser taximetrista en un sector fuertemente teñido por la informalidad, por lo tanto no para todos los trabajadores le era fácil demostrar que trabajaban en el sector porque no figuraban en la planilla de trabajo, no realizaban aportes al BPS, y entonces el sindicato cumplió una función...” (Jerarca municipal al momento de creación del programa, Uruguay).*

- *Disponibilidad de información:* otro aspecto importante a nuestro juicio y que es clave para el éxito o fracaso de una política pública tiene relación con la Información emanada desde los funcionarios o instancias públicas hacia los beneficiarios directos. En los casos analizados esta información no llega de la manera adecuada y cuando llega ésta es poco clara e imprecisa. Lo anterior se debe fundamentalmente al poco conocimiento que existe desde los órganos del Estado, de los beneficiarios y de los conocimientos de los usuarios propios de los programas implementados.
- *Falta de capacitación de los propios ejecutores de las políticas (funcionarios públicos):* muchas veces se encontró que la información manejada por los funcionarios y técnicos era diversa y algunas veces hasta contradictoria. Esto producto de la falta de una etapa previa de información que explique claramente las bases de la política pública que se pretende llevar a cabo. Además, la urgencia de implementar el programa hace que no se tenga en cuenta la capacitación de los ejecutores.

*“Acá todos tuvimos que aprender, nosotros a trabajar en cooperativas y ellos (se refiere al Municipio) a trabajar con nosotros” (Cooperativa de trabajo Cambio 4 Ltda. De Ensenada, Argentina)*

- *Contenidos de la capacitación:* la capacitación que debiera realizarse en la etapa de implementación de los programas es deficitaria, dado que si bien es cierto que se realizan talleres de capacitación, estos no siempre consideran a los beneficiarios y sus características. En ese sentido, los contenidos de las capacitaciones suelen estar fuera del interés de los beneficiarios y tienen un lenguaje técnico que no es de fácil comprensión para la generalidad de la población.

*“Si bien la idea de formar la empresa fue indudablemente buena, los contenidos de la capacitación fueron muy teóricos, no prácticos” (Socio y trabajador Cooperativa COMAPLA, Chile, beneficiaria del Programa ENFE- SERCOTEC)*

*“Las charlas que hacen las consultoras que no sirven mucho, hay algunas buenas, pero igual uno prefiere estar trabajando que ir a esos cursos” (Socio cooperativa Millaray-Chile).*

En los programas analizados por Uruguay directamente no existió capacitación.

*“No hubo actividades de capacitación, tal vez ese fue uno de los problemas del programa, es decir generó una posibilidad para cooperativas en un sector que no quería ser cooperativista necesariamente, que se organizaba bajo forma cooperativa para acceder al sistema que se creaba, acá no había cooperativistas que querían tener una cooperativa, acá habían taxi metristas que querían*

*ser dueños de un permiso...” (Jerarca municipal al momento de formulación del programa, Uruguay)*

- *Flexibilidad de la implementación:* cuando existe flexibilidad en la implementación de los programas se adecuan actividades, recursos y visiones estratégicas a partir de la realidad. Y esto se da fundamentalmente por la cercanía de los técnicos (ejecutores de la política) a los beneficiarios, situación que en la realidad observada no ocurre. Exceptuando en el caso uruguayo en el programa de adjudicación de permisos para la explotación del servicio de taxis en Montevideo, en donde ha sido una de las características del programa.

*“...las negociaciones siempre las llevaron los cooperativista pero la IMM influía no con demasiado éxito, en general las opciones tomadas por los cooperativistas no fueron las de la IMM pero acompañamos a las cooperativas a los bancos, a las automotoras, en general nunca tomaron las opciones que la IMM hubiera tomado pero eso estaba dentro de las reglas de juego...” (Jerarca municipal al momento de formulación del programa, Uruguay)*

### 3.4. Evaluación

Esta etapa es la menos desarrollada en los distintos programas analizados, entre otras razones debido a:

- *Carencia de Auto-Evaluación del Programa:* la evaluación se realiza con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. No se realiza un examen a los aspectos internos y externos de la política, que tienen relación con la participación de los propios beneficiarios.

Los casos analizados demuestran lo débil de esta etapa, más aún, para el caso de aquellos programas que ni siquiera tuvieron una clara formulación de la evaluación. En los casos de Argentina la urgencia de implementación de la política hizo que éstas y sus respectivos programas se desarrollaran sobre la marcha, sólo con el objetivo de creación de empleo e inserción laboral. En este caso la evaluación es sólo cuantitativa, consultando sobre cuantas cooperativas fueron creadas, sin considerar cuántas de éstas están siendo exitosas, o cuantas simplemente desaparecieron.

*“No hubo evaluación del programa, ¿quién la hace? Ni la CECIT hace esas cosas. Naturalmente debería haber. Pero no hubo”. (Ex funcionario del IPAC, Argentina, referido al programa Primera Empresa Asociativa de Jóvenes).*

En el caso chileno si bien se aplica una evaluación, la misma está orientada al seguimiento del funcionamiento de las cooperativas creadas, considerando de esta manera su continuidad en el apoyo entregado desde el Estado.

- *Los proyectos tienen distintas etapas de evaluación, deben ir siendo clasificados para pasar a otra etapa, es decir, son varias evaluaciones: una en cuanto al proyecto mismo que debe ver los objetivos a seguir, estudiado por parte de un comité aquí. Entonces al final de este mes, vienen los dirigentes a presentar sus proyectos y ahí vemos si le damos o no le damos recursos, pues no es automático de un año para otro” (funcionario público de SERCOTEC- Chile).*

*Ejecutivo de fomento responsable de los programas de apoyo a la microempresa)*

El caso uruguayo reviste similares características, el seguimiento y evaluación ha sido de la situación de las cooperativas creadas, pero no de los programas.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

A partir del balance enunciado de cómo han sido formuladas y aplicadas las políticas públicas para el sector de cooperativas de trabajo, se realiza a continuación una propuesta de diseño estratégico en la materia, rescatando las fortalezas y entregando líneas de acción para mejorar las debilidades diagnosticadas.

Entendemos de fundamental importancia explicitar los supuestos a partir de los cuales se generan las conclusiones que a continuación se exponen. En primer lugar corresponde aclarar que nos hemos referido a los programas estatales en los que se fomenta la creación de cooperativas de trabajo o la asociatividad y no a la aplicación de instrumentos de naturaleza legislativa o reglamentaria por el que se otorguen facilidades crediticias, exoneraciones impositivas u otro tipo de apoyos o estímulos a cooperativas ya existentes.

Por otra parte no adheriremos a un modelo particular de elaboración de políticas públicas al realizar sugerencias, entendiendo que la adopción de los mismos guarda estrecha relación con las características de la dinámica política de cada estado en particular, algunas de naturaleza coyuntural y otras que operan en el largo plazo. De modo que procuraremos desarrollar sugerencias generales pasibles de ser tenidas en cuenta por cualquiera de los países participantes de la investigación sin pretender adentrarnos en las racionalidades particulares de cada Estado, algunas claramente más afines a un modelo racionalista, como es el caso chileno y otras, más cercanas a la lógica de un modelo incremental como los casos uruguayo y argentino.<sup>20</sup>

Partimos además, de la consideración de la cooperativa como empresa, aunque reconociendo las especificidades del modelo, de ahí que no la concibamos como un medio para paliar el desempleo al margen de consideraciones de viabilidad en tanto proyecto económico y social autónomo, formalmente constituido y respetuoso de la normativa protectora del trabajo en cualquiera de sus formas. En otras palabras, la evocación al concepto de cooperativa remite necesariamente a una herramienta para el desempeño de trabajo digno, procurando no naturalizar, al pensar en términos de política pública, las situaciones que sabemos existentes, de trabajo desarrollado en condiciones de precariedad.

En este sentido alertamos respecto a la concepción de las mismas como emprendimientos de segunda categoría destinados necesariamente a cubrir y mal, nichos del mercado de identificación azarosa, o a depender de la contratación estatal para su sobrevivencia. No la entendemos como una modalidad de empleo protegido, observándose en los casos en que ésta es la perspectiva del programa, la desconsideración de los aspectos vinculados a la naturaleza empresarial de la cooperativa.

Entre las líneas de propuesta más importantes que surgen del estudio realizado podemos señalar:

- a. *Incorporar la perspectiva de los actores.* Consideramos fundamental incorporar la perspectiva de los actores, desde los beneficiarios a los co-ejecutores, pero muy especialmente la de los beneficiarios a través de sus entidades representativas, ya se trate de instancias formales o grupos de conformación espontánea. El punto de vista del movimiento cooperativo respecto a las políticas que se planteen para el sector también se considera de importancia vital, procurando rescatar la experiencia acumulada y el análisis a partir de ésta que sólo pueden hacer los actores directamente involucrados en la temática.
- b. *Atención a las dificultades específicas de las cooperativas.* Creemos necesario el análisis de las dificultades que pudieran surgir al adoptar la figura cooperativa para el desempeño de determinadas actividades, cuando el programa estatal parte de definiciones sobre el rubro del negocio para la constitución de cooperativas, ya que no todos ellos parecen igualmente compatibles con la figura cooperativa.
- c. *Estudios de viabilidad pluridimensionales.* Debe contemplarse la viabilidad de la futura empresa discriminando sus componentes y concediendo atención específica a cada uno de ellos: jurídico, productivo, mercadológico, social y de gestión organizativa.
- d. *Consideración de la inserción en las cadenas productivas.* No es secundaria la consideración de la inserción de las cooperativas creadas en las posibles cadenas productivas y/o comerciales a las que pudieran integrarse los emprendimientos que se generan, debiendo procurarse minimizar, a nuestro entender, el componente fortuito en estos sentidos que suelen tener los programas, fenómeno que conlleva una asignación ineficiente de recursos en la medida en que la permanencia de las cooperativas generadas se ve intrínsecamente comprometida.
- e. *Importancia de la formación y capacitación.* Un punto de mayor importancia es la contemplación de la formación y capacitación de las cooperativas, tanto desde el punto de vista de la doctrina de la cooperación como de la gestión del emprendimiento y los aspectos jurídicos de la figura asumida.
- f. *Acompañamiento de las cooperativas.* Creemos que se debería contemplar el carácter permanente y gradual de la formación, previendo instancias de asesoría y seguimiento durante un período prudencial, a los efectos de propiciar la autonomización y consolidación de las cooperativas en las mejores condiciones. Un aspecto especialmente descuidado parece ser el

seguimiento social del grupo, la asesoría para lidiar con las contingencias vinculares entre los cooperativistas, componente de gran incidencia en las características de la gestión.

- g. *Fomento de la intercooperación.* Entendemos que desde el diseño del modelo de asesoramiento podría contemplarse con provecho el fortalecimiento de las redes de la economía solidaria, vale decir, que la inserción de los emprendimientos en cadenas productivas o comerciales anteriormente aludida, podría potenciarse a través de la intercooperación entre cooperativas o emprendimientos de naturaleza asociativa. Es evidente, en este sentido, la importancia de la calificación de los capacitadores en la temática cooperativa.

En definitiva, la suma de los elementos mencionados apunta a la generación de las condiciones adecuadas, endógenas y exógenas al emprendimiento, para el abandono de la tutela estatal.

Como ha sido señalado en el balance, evaluamos que la masificación es una de las grandes debilidades de algunos de los programas estatales para la creación de cooperativas, de ahí que destaquemos la necesidad del abordaje de las heterogeneidades de la población beneficiaria: regionales, socioeconómicas, culturales y otras que puedan ameritar variaciones y adecuaciones en la implementación. La única garantía de la no homogeneización de los programas reside en la receptividad y maleabilidad de los ejecutores durante la implementación, desde el momento en que no es posible anticiparlo todo desde el diseño.

La transparencia de los procesos que se llevan a cabo, como el acceso libre a la información por parte de los actores involucrados en el programa, se hace de suma necesidad para el éxito de la gestión del proyecto en general. De esta manera, una política pública debiese asegurar la creación y mantenimiento de canales de información, para que esta sea entregada de forma amplia y expedita.

La evaluación, tal como ha sido señalado en el anteriormente, suele ser la gran ausente en las iniciativas estatales que nos ocupan. Concluimos que esta debe ser permanente y por etapas, a fin de nutrir las subsiguientes. Entendemos conveniente la evaluación externa como complemento de las instancias endógenas.

Una política pública, debiese tener vías de cuestionamiento propio sobre su desarrollo y aplicación, además de una continua evaluación del contexto sobre los que está tratando, de modo tal que no pierda la amplitud de visibilidad con respecto a su accionar.

El resultado de la evaluación, por otra parte, debe ser accesible a todos los actores involucrados y especialmente a las entidades representativas de la población beneficiaria y del movimiento cooperativo. Esto a los efectos de contribuir al desarrollo de la capacidad de análisis y propuesta desde los directamente interesados y posibilitar a los respon-

sables políticos y técnicos, una verdadera acumulación en la temática a partir del intercambio con aquellos.

Tal vez la conclusión más importante de este trabajo reside en la enfática sugerencia a los responsables de la formulación de políticas públicas en cuanto al respeto a la identidad cooperativa en todos los niveles. Se trata de proyectos económicos tanto como sociales y la consolidación de ambos aspectos merece la más esmerada atención al momento de privilegiar áreas de actividad productiva para el desarrollo de nuevas cooperativas o diseñar la necesaria capacitación, asesoría y seguimiento de las mismas.

Este equipo tiene la convicción de que cuando al amparo del modelo cooperativo se crean emprendimientos inviables o desconocedores de su identidad y principios, se produce un descrédito de la figura cooperativa, 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.

## NOTAS

1. Programa Interdisciplinario de Estudios Asociativos, Universidad de Chile, Chile.
2. Unidad de Estudios Cooperativos (UEC), Universidad de la República, Uruguay.
3. Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
4. Programa Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.
5. En ese mismo sentido la Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR (RECM), ha comenzado a desarrollar las bases para un documento sobre Cooperativas y Políticas Públicas. El mismo reconoce como antecedentes lo resuelto en la VIII Reunión Plenaria desarrollada en San Pablo, agosto de 2004 y el Taller desarrollado en el marco de la XIII Conferencia Regional de la Alianza Cooperativa Internacional para las Américas, que se llevó a cabo en Buenos Aires en Noviembre del 2004. La elaboración de este material tiene por objetivos sistematizar la información aportada por los países miembros e invitados, teniendo en cuenta la Resolución de la Asamblea General de la ONU N° 56/114 y la Recomendación OIT/193 sobre las diferentes líneas de acción que en materia de políticas públicas tienen como eje central al movimiento cooperativo, a fin de detectar dificultades y asimetrías y definir pautas de orientación al respecto.
6. Las conclusiones de estos trabajos se pueden consultar en Martí *et al.* (2004) y Camilletti *et al.* (2005).
7. Por otra parte este tipo de modalidad era la que presentaba los mayores problemas tanto en la gestión como en la participación de los socios y el respeto de los valores y principios cooperativos.
8. A partir de fines del año 1983 se desempeñó como Autoridad de aplicación la Secretaría de Acción Cooperativa (S.A.C.) dependiente del Ministerio de Economía, luego fue el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual (I.N.A.C y M.).

9. Situación establecida en la Ley 23.427/86.
10. Datos estadísticos proporcionados por el INAES.
11. En todos se contempla que los trabajos estarán realizados por Cooperativas de Trabajo integradas por 16 asociados, de los cuales un 75% serán beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar y el 25% restante por desocupados. Además, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, cuenta con el programa “Volver”, implementado desde el Ministerio de Desarrollo Humano en coordinación con el I.P.A.C. (Instituto Provincial de Acción Cooperativa de Buenos Aires).
12. De forma excepcional y justificadamente se admitían asociados de más edad pero no podían representar más del 20% del total de asociados.
13. En la actualidad integran el mismo las siguientes provincias: Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Tierra del Fuego, Tucumán, Catamarca, Córdoba, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fé y Santiago del Estero.
14. En el mismo período, el número de socios se ha incrementado considerablemente hasta alcanzar las 1.093.990 personas, el 7,2% de la población total, uno de los niveles más altos de su historia. Este crecimiento se debe principalmente al importante aumento que han registrado las cooperativas de ahorro y crédito, las cuales concentran el 64% del total de cooperativistas en Chile. Dato muy significativo si se tiene en cuenta que a la fecha no han podido competir en igualdad de condiciones en el sistema financiero chileno.
15. Como lo refleja el informe sobre desarrollo humano en Chile (PNUD, 2000).
16. Esta realidad es consecuencia de varios factores: la falta de un sistema educativo basado en valores de solidaridad, reciprocidad, cooperación, participación y responsabilidad social; los altos niveles de desigualdad social, con una distribución del ingreso muy inequitativa; y el individualismo producto del sistema neoliberal imperante desde los primeros años de la dictadura militar.
17. En Uruguay se registran iniciativas de tipo cooperativo desde 1870 (Bertullo *et al.*, 2004).
18. Se ha tomado como referencia normativa para las cooperativas de trabajo la Ley 10.761 de 1946, que regula también a las cooperativas de consumo, dado que se aplica a todas las formas cooperativas que no cuentan con una legislación específica. Esta se complementa con la reciente Ley 17.794 del 22 de julio de 2004, que recoge los contenidos fundamentales de la legislación que derogó, de 1966 pero introduciendo componentes reivindicados largamente por las cooperativas de trabajo. En la actualidad el Parlamento estudia un proyecto de Ley General que cuenta con el aval del Movimiento Cooperativo. El mismo contaría con los apoyos políticos necesarios para su aprobación en la legislatura actual.
19. Por otra parte este programa significó un ejemplo paradigmático de privatización de actividades anteriormente llevadas adelante por la municipalidad. Como analizamos anteriormente la cooperativización fue la forma que tuvo la municipalidad de sacarse de encima un problema. AMDET tenía desde hace tiempo serios problemas de gestión y arrastraba un déficit difícil de cubrir.
20. Respecto de los enfoques incrementalistas y racionalistas ver Tamayo Sáenz (1997).

## BIBLIOGRAFÍA

BERTULLO, Jorge *et al.* (2004). *El cooperativismo en el Uruguay*, documento de Trabajo del Rectorado N° 22, Universidad de la República.

- CAMILLETTI, Alfredo *et al.* (2005). "Cooperativas de trabajo en el Cono Sur. Matrices de surgimiento y modelos de gestión", *Revista uniRcoop* – Red universitaria de las Américas en cooperativismo y asociativismo, Canadá, Volumen 3, N° 1, octubre, páginas 32-56.
- CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas) (2004). *Propuesta del movimiento cooperativo al Presidente Electo DR. Tabaré Vázquez*, Documento de Trabajo de Cudecoop, Noviembre.
- FONDO DE FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO URBANO DE MONTEVIDEO FIDEICOMISO FINANCIERO (2005). "*Prospecto Informativo*", Intendencia Municipal de Montevideo y EFASSET MANAGEMENT Administradora de Fondos de Inversión S.A.
- JUNTA DE VECINOS DE MONTEVIDEO (1976). "*Proceso de desmunicipalización de AMDET*", Intendencia Municipal de Montevideo.
- LO VUOLO, Ruben M. (1998). "Conflictos actuales y escenarios futuros de la política Social" en CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudios de las Políticas Públicas). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, Argentina, Miño y Dávila Editores, (primera edición 1993).
- MARTÍ, Juan Pablo *et al.* (2004). "Recuperación de empresas mediante la modalidad de cooperativas de trabajo. Viabilidad de una alternativa", *Revista uniRcoop* – Red universitaria de las Américas en cooperativismo y asociativismo, Canadá, Volumen 2, N° 1, octubre, páginas 80-105.
- MAUAD SEBA, Magali (2003). *Servicios Privados de Interés Público TAXIS*, Montevideo, Asociación de Escribanos del Uruguay.
- PNUD (1998). *Las paradojas de la modernización. El desarrollo humano en Chile*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2000). *Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- TAMAYO SAENZ, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad.